

AS ESTRATÉGIAS DE REFORMA DO SECTOR DE SEGURANÇA (RSS): A PROCURA DA CONVERGÊNCIA

Pedro Nuno Alves Vidal de Seabra

Dissertação
de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais

SETEMBRO DE 2010



AS ESTRATÉGIAS DE REFORMA DO SECTOR DE SEGURANÇA (RSS): A PROCURA DA CONVERGÊNCIA

SECURITY SECTOR REFORM (SSR) STRATEGIES: THE SEARCH FOR CONVERGENCE

PEDRO NUNO ALVES VIDAL DE SEABRA

PALAVRAS-CHAVE: Estratégias, Reforma do Sector de Segurança, RSS

KEYWORDS: Security Sector Reform, SSR, Strategies

Apesar da relativa novidade do conceito, a Reforma de Sector de Segurança (RSS) tem gradualmente cativado as atenções internacionais, enquanto possível instrumento para abordar e corrigir alguns dos piores desequilíbrios locais e mundiais a nível de sectores de segurança instáveis e ineficazes. No entanto, apesar do interesse significativo no seu desenvolvimento, a comunidade doadora e os principais actores internacionais ainda não conseguiram chegar a um consenso oficial quanto aos pressupostos base para a efectiva aplicação de uma missão de RSS. Esta dissertação questiona precisamente a existência de tal divergência conceptual, tendo em conta a produção teórica oficial e semi-oficial de vários intervenientes nesta área, ao longo dos últimos anos. Uma análise comparativa das diferentes abordagens, com particular enfoque em elementos basilares de RSS, leva a concluir que, de momento, já se encontrar um nível mínimo de concordância sustentável entre as diversas estratégias e documentos orientadores. Deste modo, é assim possível ultrapassar o suposto obstáculo da indefinição teórica absoluta que tem constrangido o pleno desenvolvimento do conceito de RSS.

Security Sector Reform (SSR) has been gradually captivating international attention as a possible answer to some of the worst local and global imbalances occurring in unstable and ineffective security sectors, despite its relative novelty. In spite of significant interest in its development, the donor community and main international actors have so far failed in reaching an official consensus regarding the basic assumptions for the effective implementation of an SSR mission. This dissertation addresses precisely this conceptual disparity, based on official and semi-official theoretical contributions from several participants in recent years. Through a comparative analysis of different approaches, with a particular focus on identified SSR fundamental elements, I conclude it is already possible to find a minimum level of sustainable agreement between the various strategies and guiding documents. Hence, I argue that it is feasible to overcome the

alleged lack of an absolute theoretical definition, which has constrained in the past the full development of the SSR concept.

DECLARAÇÃO

Declaro que esta Dissertação é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O candidato,

Pedro Nunes Alves Vidal de Seabra

Lisboa, 28 de Setembro de 2010.

Declaro que esta Dissertação se encontra em condições de ser apreciado pelo júri a designar.

O orientador,



Lisboa, 20 de Setembro de 2010.

O orientador,

Carlos Manuel Martins Franco

Lisboa, 27 de Setembro de 2010.

ÍNDICE

Introdução	1
Capítulo I: Estado da Arte	
I.1. Desenvolvimento teórico-histórico num mundo bipolar e o pós-Guerra Fria	4
I.2. A definição de sector de segurança	10
I.3. A definição de Reforma do Sector de Segurança	13
I.4. Principais intervenientes	17
Capítulo II: Metodologia a utilizar	26
Capítulo III: Elementos operacionais das missões de Reforma do Sector de Segurança	
III.1. Vertente holística	33
III.1.1. Interligação funcional	33
III.1.2. Coerência estrutural	41
III.2. Domínio local e o papel da sociedade civil	46
III.3. Planificação, programação e avaliação	54
III.4. Perspectiva regional e multilateral	69
III.5. Direitos humanos, Estado de Direito e <i>Good Governance</i>	76
Capítulo IV: Convergências	84
Conclusão	89
Bibliografia	91
Anexos	
I. Lista de actividades classificada como ODA	98
II. Exemplos de propostas programáticas de RSS	101

LISTA DE ABREVIATURAS

- ACP - África, Caraíbas e Pacífico
- ACPP - *African Conflict Prevention Pool*
- BM - Banco Mundial
- CCP - *Conflict Prevention Pool*
- CEDEAO - Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
- CONOPS - *Concept of Operations*
- DAC - *Development Assistance Committee*
- DDR - Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
- DFID - *Department for International Development*
- DOD - *Department of Defense*
- DOS - *Department of State*
- DPKO - *Department of Peacekeeping Operations*
- FCO - *Foreign and Commonwealth Office*
- FMI - Fundo Monetário Internacional
- GCPP - *Global Conflict Prevention Pool*
- MOD - *Ministry of Defense*
- MDRP - *Multi-Country Demobilization and Reintegration Program*
- NATO - *North Atlantic Treaty Organization*
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- ODA - *Official Development Assistance*
- OHCHR - *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*
- ONG - Organização Não-Governamental
- ONU - Organização das Nações Unidas
- OSCE - Organização para a Cooperação e Segurança na Europa
- PCRD - *Policy on Post-Conflict Reconstruction and Development*
- PESC - Política Externa e de Segurança Comum
- PESD - Política Externa e Defesa Comum
- PNUD - Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- RSS - Reforma do Sector de Segurança

- SALW - *Small Arms and Light Weapons*
- SAF - *Stabilization Assistance Fund*
- SSDT - *Security Sector Development Team*
- TDRP - *Transitional Demobilization and Reintegration Program*
- UA - *União Africana*
- UE - *União Europeia*
- UNESCAP - *United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific*
- UNIFEM - *United Nations Development Fund for Women*
- UNODC - *United Nations Office on Drugs and Crime*
- UNODA - *United Nations Office for Disarmament Affairs*
- USAID - *United States Agency for International Development*

INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, após o fim anunciado da Guerra Fria e das tensões geoestratégicas inerentes, as percepções gerais quanto ao caminho trilhado pela comunidade internacional com vista ao desenvolvimento sustentável, crescimento económico e promoção de valores como democracia ou respeito pelos direitos humanos, foram seriamente postas em causa em inúmeras ocasiões.

O colapso de vários Estados, com naturais consequências políticas e económicas para as respectivas regiões circundantes, em conjunto com um ressurgimento de correntes e movimentos violentos extremistas – visando acima de tudo, o caos generalizado –, bem como a incapacidade das instituições internacionais competentes para corrigirem e ‘atacarem’ as causas estruturais de muitas sociedades – responsáveis em última análise, pela constante instabilidade e insegurança, visível em muitas partes do mundo, implicando em alguns casos, um autêntico efeito *spill-over* em nações vizinhas – resultaram num desafio progressivo e gradual às concepções mais optimistas, quanto à estabilidade e sustentabilidade do sistema internacional e dos seus respectivos membros.

É assim, neste contexto, que se desenvolve um gradual reconhecimento da importância das questões de segurança e dos efeitos multiplicadores associados, em relação à correcção de alguns dos desequilíbrios mundiais, com efeitos geopoliticamente dispersos. Compreende-se, deste modo, a vontade em torno da construção teórica de um conceito que verse sobre essas questões e apresente eventualmente uma via prática para a sua correcta abordagem, implementação e desenvolvimento.

A Reforma do Sector de Segurança (RSS) surge, por isso, como uma necessária reacção dos actores internacionais de relevo no seio de um debate evolutivo, durante anos bloqueado pela dicotomia Desenvolvimento vs. Segurança e pelos receios de um maior pendor da ajuda internacional, por um ou por outro conceito.

Contudo, e de forma semelhante a qualquer outra proposta teórica, um consenso final e decisivo, quanto a uma definição unânime e quanto a metodologias de aplicação uniformes do referido conceito na prática, tem sido difícil de alcançar. Embora tais incertezas e posições adversas possam ser consideradas como naturais ao processo de construção do próprio conceito

em si, a proliferação de actores globais – quer a nível estadual, quer a nível institucional – que reclamam para a sua esfera de competências – com maiores ou menores méritos – o desígnio preferencial de liderar e proceder ao lançamento de missões de RSS, nas regiões ou países que assim as requeiram e/ou necessitem, também não tem favorecido o contexto geral.

Tendo por base essa mesma panóplia de estratégias divergentes sobre o assunto, é compreensível a continuação de alguma indecisão estrutural e teórica, quanto aos fundamentos base e as diversas vertentes possíveis de projectos de RSS, com consequências práticas em termos de novas missões e projectos no terreno.

No entanto, tal não obsta a que, no seio da referida sobre-produção documental, seja possível identificar factores comuns que, de algum modo, demonstrem já a existência de um certo grau de disposições aceites como indispensáveis e incontornáveis, pelos intervenientes envolvidos. Admitindo essa hipótese como legitimamente válida, a mesma consistirá, assim, o cerne da análise levada a cabo por este trabalho.

Com esse objectivo em mente, será necessário começar pela elaboração de um Estado da Arte da questão, que proporcione as bases teóricas fundamentais para se contextualizar a referida problemática. A evolução do debate ao longo das últimas décadas, as propostas de definição existentes para o sector de segurança e RSS, assim como a indicação dos principais actores intervenientes, concentrarão por isso, as atenções do primeiro capítulo, visando uma elaboração coerente do contexto subjacente a esta questão.

A secção seguinte servirá para apresentar a metodologia a utilizar na resolução da problemática apresentada, com base na informação disponibilizada no Estado da Arte, elaborado previamente. A pormenorização da questão premente, das fontes documentais em causa tal como a definição dos elementos operacionais a ter em conta na análise subsequente serão os principais tópicos referenciados.

A dita análise abarcará por completo o terceiro capítulo, com o cruzamento e a comparação objectiva da informação contida nas estratégias e documentos utilizados, referentes aos elementos previamente identificados.

Deste modo, com base nos resultados obtidos, será possível retirar conclusões quanto à validade da hipótese levantada, confirmando-se ou não, a verificação de pressupostos comuns

nas diferentes abordagens de RSS, que proporcionem um contributo acrescido para o ultrapassar do actual bloqueio teórico-institucional, que limita o pleno desenvolvimento do próprio conceito, com consequências práticas para o efectivo sucesso no terreno, de missões correntes e futuras.

CAPÍTULO I: Estado da Arte

I.1. Desenvolvimento teórico-histórico num mundo bipolar e o pós-Guerra Fria

Com a crescente atenção em torno das implicações de um aparelho de segurança estável para o desenvolvimento e bem-estar de uma determinada sociedade, é frequente ignorar tentativas de debate anteriores.

Contudo, na década de 60, e tendo em conta o contexto de ajuda ao desenvolvimento das nações emergentes da primeira vaga de descolonização, o papel das forças armadas locais – enquanto representantes ‘tradicionais’ de todo um sector – era já considerado um factor a ter em conta. Uma questão pertinente que se levantava, era a respeitante aos extensos recursos necessários à sua manutenção e à possível redistribuição dos mesmos por outros sectores da sociedade.

Por outro lado, o papel das forças armadas, enquanto possível actor participativo de um processo de *state-building*, era já então seriamente considerado, tal como os possíveis efeitos modernizadores, que a sua existência poderia implicar para o país em que se inseriam.¹ A comunidade académica entendia assim as forças armadas como verdadeiras instituições modernas, com potencial incontornável em qualquer estratégia de apoio aos países em desenvolvimento, então ainda muito embrionárias.

Esta visão integradora do sistema de segurança seria entretanto posta em causa pela profusão de golpes e consequente instauração de regimes militares autoritários-ditatoriais, de forma limitada na Ásia, mas em grande número em África e na América Latina.

Do mesmo modo, a gradual bipolarização das relações internacionais entre o Oriente e o Ocidente contribuíram também para afastar as questões de segurança da agenda das diversas

Nota do Autor: Para os efeitos deste trabalho e tendo em consideração que muitos dos conceitos em causa perdem boa parte do seu significado aquando da tradução, serão assim utilizados, por regra, na versão original em inglês. Tal não obsta a excepções pontuais, aquando de plena e perceptível equivalência em português. De igual modo, o mesmo princípio aplica-se às fontes documentais e às instituições correspondentes, sem prejuízo de eventuais traduções válidas.

¹ BRZOSKA, Michael - «The Concept of Security Sector Reform». In *Security Sector Reform*, p. 6.

políticas de apoio ao desenvolvimento. Ao privilegiar e multiplicar os programas de assistência bilateral, as superpotências vigentes visavam conquistar apoios para as suas agendas de política externa e segurança internacional, ideologicamente vincadas e distintas.

Garantir que os sectores de segurança dos Estados em causa eram geridos de acordo com princípios democráticos e com as necessidades de segurança dos seus próprios cidadãos, eram na altura factores essencialmente negligenciados pelos países doadores da época, que concentravam os seus esforços em torno de transferências maciças de equipamento e em treino militar das forças armadas, suas aliadas. Corridas ao armamento e guerras de proximidade, tornaram-se então um produto natural da rivalidade Este-Oeste.

Perante este contexto internacional, os serviços de segurança visados, conseguiram manter uma autonomia significativa face ao restante aparelho estadual, ao mesmo tempo que experienciavam uma gestão ineficiente e ineficaz dos recursos ao seu dispor, proporcionando o aparecimento de verdadeiras elites militares, que proliferavam à custa dos interesses e da segurança dos cidadãos, das comunidades e do próprio Estado.

Elites essas que, por sua vez, passaram a constituir em muitos casos, autênticas forças de bloqueio ao desenvolvimento de novas formas de governação baseadas no respeito pela lei e que incluíssem uma maior participação e supervisão civil sobre o sector de segurança. Consequentemente, o desrespeito pelas normas estaduais e o crescente número de abusos dos direitos humanos, transformaram-se em prática regular dos serviços de segurança das nações menos desenvolvidas.

Até 1989, segurança era portanto considerado um sinónimo de estabilidade do sistema internacional e estabilidade dos regimes locais.² No entanto, com o fim da Guerra Fria, as preocupações mundiais transferiram-se gradualmente para a urgente necessidade de estabilização dos Estados considerados mais frágeis e, por conseguinte, mais propícios a fomentar distúrbios regionais, tragédias humanitárias e portos de abrigo a células terroristas e organizações criminosas internacionais.

De igual modo, assistiu-se a uma ‘refundação’ do conceito de segurança, que cada vez mais ultrapassava a tradicional definição militar – ou “*hard military-security*” – alargando-se a

² HENDRICKSON, Dylan Hendrickson and KAKOSZKA, Andrzej - «Security sector reform and donor policies». In *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*, p. 21.

outras vertentes do Estado e entrando em confronto com preceitos base da ajuda ao desenvolvimento.

Um primeiro passo para ultrapassar tal dicotomia, consistiu na formulação do conceito de “Desenvolvimento Humano” em 1990, que passou a concentrar as atenções internacionais nas necessidades do indivíduo, embora deixasse propositadamente de fora da sua análise, factores como “liberdade política, protecção contra violência, insegurança e discriminação”, por serem à época ainda relativamente difíceis de quantificar e processar.³

Uma solução alternativa e conciliatória encontrada surgiria com a elaboração da chamada “Segurança Humana”, proposta pelo “*Human Development Report*” do Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que se baseava em duas ideias centrais: em primeiro lugar, a protecção do indivíduo era entendida como essencial para a segurança nacional e internacional; em segundo, as condições de segurança indispensáveis ao desenvolvimento do ser humano e da nação em que se inseria não podiam ser limitadas pelas vertentes tradicionais de defesa nacional e cumprimento da lei, mas deviam também incorporar factores políticos, económicos e sociais que garantissem uma vida livre de risco e/ou danos para o indivíduo.⁴ As preocupações de segurança passavam portanto a ser previstas em conjunto com as estratégias de apoio ao desenvolvimento às nações do Terceiro Mundo.

Tal viragem de política tornou-se evidente na expansão das iniciativas e objectivos das diversas organizações multilaterais, entre as quais, as instituições financeiras internacionais e com particular destaque para o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Apesar de naturalmente focadas na manutenção da arquitectura económica mundial, ambas as organizações, durante o decorrer da década de 90, foram capazes de compreender a correlação de segurança com o sucesso dos seus programas de estabilidade e reforma, passando desse modo a incorporar indirectamente as questões de segurança, como elemento crucial a ter em

³ PLANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - «Defining and measuring Human Development». In *Human Development Report – Concept and Measurement of Human Development*, p. 16.

⁴ PLANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - «New dimensions of human security». In *Human Development Report*, p. 24.

Um dos indicadores propostos para aferir a Segurança Humana, é precisamente o *ratio* entre os gastos militares e o montante despendido nos sectores de saúde e educação. A definição deste conceito continua a consagrar até aos dias de hoje a necessidade de haver “*freedom from want, freedom from fear and freedom to take action on one's own behalf*”.

consideração, aquando da elaboração desses mesmos projectos. Por sua vez, os progressivos alargamentos institucionais no continente europeu – quer através da *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), quer através da União Europeia (UE) – conferiram também um significado acrescido à necessidade de reforma dos aparelhos de segurança, enquanto primeiro passo, para a transição de regimes repressivos dos ex-membros do Pacto de Varsóvia e para uma reintegração completa no contexto regional democrático e livre.

Contudo, divergências continuavam a existir, entre os que defendiam a necessidade de mais reformas no sector de segurança – com particular atenção à utilização eficiente dos recursos existentes, ao controlo civil das forças de segurança e ao respeito pela lei e direitos humanos – e os países doadores, que insistiam na redução dos gastos com o aparelho militar, optando por ignorar as raízes políticas e sociais locais, por detrás desse padrão de comportamento.⁵

Estas preocupações com a excessiva sobre-orçamentação seriam entretanto rapidamente envolvidas por um debate mais alargado, ao serem incluídas no leque abrangente de possíveis pré-requisitos político-económicos, para uma ajuda ao desenvolvimento mais eficaz. Entre tais requisitos, o conceito de *Good Governance*⁶ detinha um papel central, ao prever, entre outras medidas, uma racionalização crescente das despesas militares, tal como enunciado pelo BM em 1994⁷; de igual modo, o termo Estado de Direito⁸ acompanhado por uma maior preponderância de todo o conjunto de direitos humanos, passaram a ser também parte integrante e incontornável, em todo o crescente debate no seio da comunidade doadora interessada.

⁵ BALL, Nicole and HENDRICKSON, Dylan - «Emergence of the SSR Policy Agenda». In *Trends in Security Sector Reform (SSR): Policy, Practice and Research*, p. 13.

⁶ De acordo com a *UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* (UNESCAP), *Good Governance* consiste no processo de tomada de decisões e como estas são implementadas, segundo oito características: participação, orientação pelo consenso, transparência, receptividade, equidade e inclusão, eficácia e eficiência, responsabilidade e respeito pelo Estado de Direito. Para efeitos deste trabalho, será esta a definição utilizada.

⁷ BANCO MUNDIAL - «Issues that Arise in Relation to World Bank Activities: Military Expenditure». In *Governance: The World Bank's Experience (Development in Practice)*, p. 47.

⁸ Para os efeitos deste trabalho, e em virtude da validade da tradução, será utilizada a versão portuguesa de *Rule of Law*. De acordo com o “*Report of the Secretary-General: The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*” de 2004, pode ser definido como um princípio de governação em que todas as pessoas, instituições e entidades, incluindo o Estado, são responsáveis perante leis, publicamente promulgadas, igualmente aplicadas e independentemente julgadas bem como consistentes com as normas internacionais e princípios de direitos humanos.

Outro factor relevante, consistiu igualmente no crescente número de situações pós-conflito que começaram a tornar evidente o desequilíbrio entre o tipo e tamanho das forças armadas, por um lado, e o politicamente desejável e economicamente sustentável, por outro.⁹ Muitos destes casos acabaram por evoluir para a necessidade de intervenções por parte da comunidade internacional, sobretudo ao abrigo dos mandatos de *Peacekeeping* da Organização das Nações Unidas (ONU) – enquanto resposta concertada a nível multilateral no terreno, com o objectivo de proporcionar uma hipótese aos esforços diplomáticos em curso – e, mais tarde, sobre o manto do chamado *Peacebuilding*, visando já uma reconstrução da sociedade e do aparelho estadual afectados, numa lógica a médio e longo prazo, em combinação com um compromisso relativamente permanente de apoio ao seu desenvolvimento. Entre as diversas vertentes abrangidas pelos esforços de *Peacebuilding*, contam-se os programas de “Desarmamento, Desmobilização e Reintegração” (DDR)¹⁰, de reforço do Estado de Direito, assistência técnica ao desenvolvimento democrático, respeito pelos direitos humanos, promoção de resolução de conflitos e projectos de RSS.

Dada a complexidade dos esforços necessários à formação e manutenção de tais missões, os actores intervenientes foram gradualmente consciencializando-se dos menores custos envolvidos com a prevenção de conflitos, comparativamente à dispendiosa recuperação de nações e sociedades devastadas, o que acabou por constituir um incentivo acrescido para que se focassem em responder preventivamente aos problemas levantados por serviços de segurança e sistemas de justiça ineficientes e fracamente supervisionados. Muitas das vertentes do *Peacebuilding* – a RSS incluída – passaram assim a ser alternativamente consideradas numa lógica preventiva, tentando-se aplicar na prática, os objectivos idealizados na Carta das Nações Unidas.¹¹

Da mesma forma, outros dois factores, com efeitos a nível global, teriam também influência no desenvolvimento desta temática. Por um lado, a aprovação e adopção generalizada

⁹ BRZOSKA, Michael - «The Concept of Security Sector Reform». In *Security Sector Reform*, p. 7.

¹⁰ O conceito implica a curto prazo a restauração da paz e estabilidade locais – através do desarmamento e desmobilização dos actores beligerantes – sem descurar a reintegração social e económica sustentável dos ex-combatentes na sociedade civil.

¹¹ Vd. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, - «Capítulo VII – Solução de Controvérsias». In *Carta das Nações Unidas*, São Francisco: ONU, 1945.

dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, veio reforçar o necessário vínculo entre segurança, redução da pobreza mundial e protecção dos direitos humanos.¹² Por outro, os ataques de 11 de Setembro de 2001 vieram acrescentar a nova dinâmica da “guerra ao terrorismo” à equação existente, com a consequente tensão internacional e o reforço da cooperação a nível militar e de serviços secretos, em claro detrimento da componente civil, da justiça e dos direitos humanos, enquanto partes também essenciais do sector de segurança. A ênfase concedida às actividades de contra-terrorismo veio por conseguinte colocar a agenda de RSS sob considerável pressão, com crescentes exigências da comunidade doadora – e particular relevância para os países atingidos por atentados, no seu próprio solo – quanto a uma remodelação profunda dos serviços de segurança, com uma clara preferência pela eficácia e capacidade operacional em vez do desenvolvimento de mecanismos de supervisão e controle democráticos. Face a este contexto, surgiram alguns receios de regresso a uma mentalidade de segurança de Guerra Fria, visando acima de tudo a estabilidade do regime, de qualquer nação estrategicamente relevante na luta contra o terrorismo.

No entanto, não obstante os desenvolvimentos geopolíticos dos últimos anos, o conceito de segurança já se encontra agora profundamente enraizado na doutrina teórica e prática da comunidade internacional doadora, sinónimo do seu reconhecimento tácito como um verdadeiro bem público e por isso, essencial em grande parte das estratégias de desenvolvimento. Deste modo, compreende-se também o gradual interesse por projectos de RSS, enquanto hipótese válida que contribua para a correcção de disparidades ao nível da prestação estadual desse mesmo bem, visando assim ultrapassar todo um contexto histórico de ineficiência, desorganização e desresponsabilização dos sectores que agora se visa reformar.

¹² Compostos por oito: erradicação da pobreza extrema e fome; ensino básico universal; promoção da igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres; redução da mortalidade infantil; melhoria da saúde materna; combate ao HIV, malária e outras doenças; garantia de sustentabilidade ambiental e estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento.

I.2. O conceito de sector de segurança

De forma a melhor contextualizar este tema, é crucial versar sobre a definição do objecto da abordagem reformadora em causa, nomeadamente os elementos que compõem o sector de segurança.

Porém, não existe ainda uma definição deste sector universalmente aplicável, devido em grande parte à variação considerável dos actores envolvidos na prestação de segurança – em muitos casos, englobando apenas a visão ‘ocidental’ de forças armadas, polícia e serviços de informação – assim como às diferentes circunstâncias políticas, culturais e sociais que, de país para país, acabam por influenciar e condicionar um complexo conjunto de interações entre as organizações autorizadas pelo respectivo Estado com o “uso da força” e as instituições mandatadas para as supervisionar e elaborar as políticas de segurança. Proporciona-se deste modo uma proliferação e consequente indefinição quanto aos agentes responsáveis ou afectados pelas reformas no terreno.

Apesar da discordância académica, o Conselho de Segurança da ONU identificou características comuns, inerentes a qualquer sector de segurança eficaz e responsável, entre as quais:

- Um enquadramento legal e/ou constitucional que proporcione o uso legítimo da força – de acordo com as normas e princípios dos direitos humanos universalmente aceites – assim como mecanismos sancionatórios para o abuso dessa disposição e a definição dos papéis e responsabilidades dos diferentes actores.

- Um sistema institucionalizado de governação e gestão que preveja mecanismos para a condução e supervisão das políticas de segurança, incluindo a gestão financeira e a protecção dos direitos humanos.

- Capacidades, tais como, estrutura, pessoal, equipamento e recursos que proporcionem uma segurança eficaz.

- Mecanismos de interacção entre os diferentes actores de segurança, que estabeleçam modalidades transparentes de coordenação e cooperação, respeitando as diversas atribuições constitucionais/legais.

- Uma cultura de serviço que promova unidade, integridade, disciplina, imparcialidade e respeito pelos direitos humanos entre os actores de segurança, moldando desta forma a sua actuação.¹³

Mesmo assim, estas directrizes não evitam a divergência em torno de um conceito uniformemente aceitável e significativas diferenças são passíveis de ser encontradas entre as várias abordagens dos diferentes actores internacionais, envolvidos em processos de reforma.¹⁴

Muito embora não suscite uma unanimidade absoluta, para efeitos deste trabalho será utilizada a definição utilizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) – aprovada em 2005 pelos seus Estados-Membros, incluindo Portugal – e secundada pela maioria da comunidade doadora. Embora recorrendo preferencialmente à expressão “sistema” – colocando a tónica numa abordagem fortemente holística face às estruturas envolvidas – pode-se considerar que sector de segurança engloba os seguintes elementos:

¹³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Secretariado-Geral - «Security sector reform: scope and content». In *Securing Peace and Development: The Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform*, p. 6, 15.

¹⁴ Por exemplo, inicialmente, a estratégia de RSS do Reino Unido excluía as forças policiais, por ultrapassar a área de competências do órgão responsável, o DFID – *Department for International Development*. O PNUD, por sua vez, a partir de 2002 começou a utilizar a expressão “Reforma do Sector de Segurança e Justiça” por entender ser necessário dar maior atenção à justiça criminal e ao sistema penal no processo de reforma. Outros termos utilizados incluem também: “*Security and Justice System Development*”, “*Security Sector Governance*” e “*Security Sector Transformation*”.

- **Actores de segurança primários:** forças armadas; polícias, *gendarmeries*; forças paramilitares; guardas presidenciais; serviços de segurança e de informação (militares e civis); guardas costeiras; guardas fronteiriças; autoridades alfandegárias e unidades de reserva ou de segurança local (forças de defesa civil, guardas nacionais, milícias).

- **Órgãos de gestão e supervisão:** Governos; órgãos consultivos de segurança nacional; órgãos legislativos; Ministérios da Defesa, Administração Interna e Negócios Estrangeiros; autoridades tradicionais e consuetudinárias; órgãos de gestão financeira (Ministério das Finanças, Direcções de Orçamento, unidades de planeamento e auditoria); organizações da sociedade civil, Provedores e comissões de avaliação/inquérito.

- **Justiça e Estado de Direito:** magistratura e Ministério da Justiça; prisões; serviços de investigação e acusação criminal; órgãos de justiça transitórios; comissões de direitos humanos e Provedores de Justiça; sistemas tradicionais e consuetudinários de justiça.

- **Forças de segurança não-estatutárias:** exércitos de libertação; exércitos de guerrilha; empresas privadas de segurança; milícias de partidos políticos.¹⁵

De forma a melhor complementar esta versão oficial, importa também referir os ‘novos’ instrumentos de expressão da sociedade civil com impacto no sector de segurança e consequente reforma, tais como ordens profissionais (advogados, por exemplo), organizações não-governamentais (ONGs) de defesa dos direitos humanos, sindicatos, *think tanks*, universidades, grupos religiosos ou até mesmo os órgãos de comunicação social. É igualmente necessário levar em conta a conceptualização do sector de segurança a níveis regional e trans-regional e, por consequência, a actuação em processos de reforma de algumas organizações/instituições de âmbito internacional e/ou localizado, que serão posteriormente referenciadas.

¹⁵ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO - «Integrating Security Work Into Development: Whole-of-Government Frameworks – Definitions and actors». In *Security System Reform and Governance*, p. 20-21.

I.3. O conceito de Reforma do Sector de Segurança

A discussão em torno de uma definição de Reforma do Sector de Segurança (RSS), viável e consensualmente aceite, arrasta-se já por algum tempo, com diferentes interpretações quanto à sua extensão e meios a utilizar.

O termo em questão seria pela primeira vez ‘oficialmente’ utilizado em Maio de 1998 pela então Ministra para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, Clare Short, com o propósito de alertar para a necessidade de se criar uma parceria entre a comunidade internacional e o sector militar, de modo a melhor abordar assuntos inter-relacionados de segurança, desenvolvimento e prevenção de conflitos. Pouco tempo depois, seria precisamente o britânico *Department for International Development* (DFID) a proporcionar a primeira definição integral, entendendo a Reforma do Sector de Segurança como:

- “(...) um conceito amplo que cobre um raio considerável de matérias, actores e actividades. Na sua forma mais simples, RSS aborda políticas, legislação e questões estruturais e de supervisão, relacionadas com segurança e todas enquadradas por normas e princípios democráticos reconhecidos.”¹⁶

O Reino Unido reconhecia assim a segurança como uma função importante e necessária do Estado, advogando a premissa que a mesma deveria ser proporcionada de uma maneira apropriada, abrangente e acessível.

Com base nestes esforços iniciais britânicos, o debate em torno de uma definição comum foi evoluindo, alcançando-se um relativo consenso – ainda que com disparidades a nível da linguagem utilizada – quanto aos objectivos gerais de um programa de RSS eficaz.

¹⁶ REINO UNIDO, Department for International Development - «What does the UK mean by Security Sector Reform». In *Security Sector Reform Policy Brief*, p. 2.

Esta abordagem oficial seria depois trabalhada por parte da comunidade académica especializada, baseada no King’s College London e na Universidade de Bradford, incluindo Michael Clarke, Anthony Forster, Owen Green, Tim Edmunds, Malcom Chalmers e Dylan Hendrikson.

Assim sendo, uma reforma nesta área, deveria conduzir a um sector de segurança eficiente, responsável e democraticamente supervisionado, ajudando a reduzir o risco de conflito ao mesmo tempo que aumenta a segurança individual dos cidadãos do país em causa. Um sector de segurança bem gerido, por sua vez, seria uma pré-condição para um desenvolvimento estável e um incentivo a novos fluxos de investimento, que contribuiriam para o crescimento da economia local e para a redução da pobreza, frequentemente na origem de instabilidade social. De igual modo, a construção de forças armadas eficazes e civilmente controladas, aumentaria também o número de doadores internacionais dispostos a colaborar em esforços de apoio à paz na região.

Foi assim sugerida uma ‘repartição teórica’ da agenda de RSS em quatro dimensões: política, institucional, económica e social. Enquanto a vertente política proporcionaria o contexto geral da reforma – com enfoque na eficiência e responsabilidade das estruturas estatais relevantes –, a dimensão institucional descreveria as características do sector de segurança que a RSS aspirava a conseguir alcançar; por sua vez, a dimensão económica e a dimensão social estabeleceriam os mecanismos de apoio necessários a uma reforma de sucesso no terreno, tentando estender o raio de acção do projecto às vertentes da sociedade civil em contacto ou afectadas por questões de segurança.¹⁷

Todo este contexto idealizado desenrolar-se-ia deste modo numa lógica de causa-efeito, transformando os projectos de RSS em verdadeiras soluções – pelo menos no início, no plano teórico – para muitos dos problemas endémicos que constroem o desenvolvimento de diversas nações.

Contudo, e apesar da concordância generalizada relativamente aos fins da RSS, tal não impediu a proliferação de novos conceitos-base, que embora divergindo sobretudo em termos semânticos, exemplificam a discussão construtiva em torno de tal área temática.

Sob este prisma, pode enquadrar-se a abordagem da ONU que, através do seu Secretariado-Geral, produziria também o seu próprio entendimento sobre a questão, ao declarar que a Reforma do Sector de Segurança:

¹⁷ CHANAA, Jane – «Operationalising Security Sector Reform – Main Dimensions». In *Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects*, p. 28.

- “ (...) descreve o processo de avaliação, revisão e implementação assim como a monitorização e avaliação, levadas a cabo por autoridades nacionais com o objectivo de reforçar uma segurança eficaz e responsável para o Estado e as suas populações, sem discriminação e com respeito integral pelos direitos humanos e o Estado de Direito.”¹⁸

A correlação com os esforços constantes no âmbito do *Peacekeeping* e do *Peacebuilding* – e a vasta experiência no terreno daí obtida – bem como um enfoque particular na sua vertente universalista, completam assim o contributo essencial da ONU para este debate.

Mantendo a mesma linha de raciocínio, os Países Baixos – embora numa vertente ainda semi-oficial – reforçam a ligação aos princípios de *Good Governance* (adoptando, inclusive a expressão “*security sector governance*”), estabelecendo que:

- “(...) os Estados têm que ser adequadamente protegidos de agressões e subversões internas sem que as vidas dos cidadãos sejam afectadas por repressão estatal, conflitos violentos ou criminalidade galopante. Os Governos e os órgãos de segurança devem aderir aos princípios de *Democratic Governance*¹⁹, directamente ligado aos direitos humanos e ao Estado de Direito.”²⁰

Quanto aos E.U.A. – embora através de uma via não representativa de toda a actividade estatal – proporcionariam igualmente uma definição própria, afirmando que:

¹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Secretariado-Geral - «Security sector reform: scope and content». In *Report of the Secretary-General on Securing Peace and Development: The Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform*, p. 6, 17.

¹⁹ Aqui definido como governação baseada em princípios fundamentais e universalmente aceites, tais como participação, responsabilidade, transparência, Estado de Direito, separação de poderes, acessibilidade, subsidiariedade, igualdade ou liberdade de imprensa. É entendido como um conceito menos neutral do que *Good Governance*.

²⁰ BALL, Nicolle, BOUTA, Tsjeard, GOOR, Luc van de - «Strengthening Security Sector Governance». In *Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework*, p. 30.

- “RSS é o conjunto de políticas, planos, programas e actividades de que um governo se encarrega de modo a melhorar a maneira como proporciona protecção, segurança e justiça. O objectivo global é proporcionar estes serviços de uma forma que promova um serviço público eficiente e legítimo, que seja transparente, responsável pelas autoridades civis e sensível às necessidades da população”.²¹

Porém, e sem demérito dos contributos anteriores, seria o consenso alcançado pelos membros da OCDE em 2001, que assumiria o actual primado conceptual e destaque internacional, admitindo que RSS estende-se para além da concepção redutora da tradicional assistência de segurança em defesa, *intelligence* e policiamento:

- “Reforma do Sector de Segurança é a transformação do sistema de segurança que inclui todos os actores, os seus papéis, responsabilidades e acções de modo a que seja gerido e operado de uma forma que seja mais consistente com normas democráticas e princípios sólidos de *Good Governance*, assim contribuindo para um bom funcionamento da estrutura de segurança existente.”²²

Embora tomando em conta as anteriores abordagens de um possível conceito, para o efeito deste trabalho será considerada como definição principal, a adoptada pelos Estados-Membros da OCDE – entre os quais, Reino Unido, Holanda, Estados Unidos e, naturalmente, Portugal.

²¹ ESTADOS UNIDOS, U.S. Agency for International Development, Department of Defense, Department of State – «Definitions and terms». In *Security Sector Reform*, p. 3.

²² ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO - «Assessing Security and Development – Security needs». In *The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*. Paris: OECD, 2001, p. 38.

I.3. Principais intervenientes

No âmbito dos esforços internacionais para a promoção de projectos de RSS, existem certos actores incontornáveis, que ao longo dos últimos anos se afirmaram como os principais ‘prestadores’ de experiências e *know-how*, capazes de idealizar e desenhar os programas de reforma acordados assim como de projectá-los no terreno. Mas não obstante os desejos gerais da construção de uma plataforma comum que seja capaz de elaborar uma efectiva reforma nas sociedades mais necessitadas, a maioria dos países doadores e das organizações multilaterais envolvidas, permanecem ainda numa fase muito embrionária de discussão desta matéria, concentrando-se, sobretudo, no debate e intercâmbio de conceitos fundamentais e premissas teóricas, que melhor sustentem a RSS em si mesma.

No âmbito deste trabalho, será tido em consideração a documentação teórica, produzida por um reduzido número de intervenientes, sendo por isso necessário identificá-los e contextualizá-los no debate decorrente sobre a RSS.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

A OCDE, através das actividades desenvolvidas pelo seu *Development Assistance Committee* (DAC)²³, rapidamente se tornou nos últimos anos, num actor incontornável na área de RSS. Ao notar, logo em meados da década de 90, a relação entre a prestação de segurança e o desenvolvimento sustentável, a organização transformou-se numa das primeiras instituições multilaterais a aperceber-se do potencial de RSS, com efeitos mobilizadores nos seus projectos de assistência aos países em desenvolvimento.

Embora historicamente associada à implementação do Plano Marshall no continente europeu após a II Guerra Mundial, a então OECE (Organização Europeia para a Cooperação Económica) gradualmente direccionou os seus esforços para o apoio ao crescimento económico e respectivo desenvolvimento de nações menos favorecidas.

²³ Composto por 23 países doadores e pela Comissão Europeia; o PNUD, o FMI e o BM detêm estatuto de observadores.

Ultrapassada a anterior dicotomia segurança/desenvolvimento, mencionada anteriormente, a OCDE passou a actuar com base na premissa de que os dois conceitos não eram necessariamente incompatíveis, mas sim complementares. Deste modo, logo em 1997, publicou as suas primeiras directrizes, intituladas de “*Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century*”, nas quais esboçava objectivos gerais, como a promoção da paz e estabilidade, a prevenção e gestão de conflitos violentos assim como a assistência em crises humanitárias e processos de reconstrução. Os princípios essenciais incluíam o vínculo significativo entre segurança e desenvolvimento, a necessidade de coordenação entre os diversos doadores e, acima de tudo, a mudança de uma atitude ‘reactiva’ para uma política de carácter essencialmente preventivo.

Em 2001, um novo documento – “*The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*” – focar-se-ia mais nos direitos humanos e na integração de toda a temática sob o conceito mais abrangente de Segurança Humana, incluindo também a definição geral de RSS, anteriormente referida.

Três anos mais tarde, “*Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*”, viria a realçar a necessidade de atender aos contextos específicos – o enquadramento político, económico e de segurança local – em que cada reforma se insere, bem como as vantagens de uma abordagem holística aos problemas em causa e o reconhecimento de actores não-estatais, como relevantes para todo o processo.

Em Março de 2005, a organização daria um passo significativo, com implicações vastas para o desenvolvimento do conceito de RSS, ao decidir estender os critérios de elegibilidade de “*Official Development Assistance*” (ODA), de forma a incluir grande parte da área de segurança, aumentando o espectro de actividades que passaram a poder ser oficialmente e ‘legalmente’ financiadas por fundos de cooperação para o desenvolvimento, embora com algumas limitações.²⁴

Culminando todo este esforço conceptual, em 2007, a ODCE publicaria o “*OECD-DAC Handbook on Security System Reform (SSR): Supporting Security and Justice*”, um guia de apoio prático, que inclui os contributos teóricos dos últimos anos e apresenta directrizes para os países e as instituições doadoras seguirem na elaboração e implementação de um projecto de RSS.

²⁴ Para uma lista das actividades de SSR que recaiam sob o conceito de ODA, ver o Anexo I.

Toda esta produção teórica não está, no entanto, isenta de críticas, dado que a abordagem da OCDE é frequentemente classificada como excessivamente burocrática, delineada e planeada ao nível governamental dos principais actores internacionais doadores, entendidos por isso como uma aparente elite das nações mais desenvolvidas. A alegada pouca atenção conferida aos condicionalismos e características específicas locais de cada país-alvo de uma missão de RSS e a relativa inflexibilidade face às circunstâncias imprevistas que caracterizam tais processos, constituem algumas das falhas frequentemente apontadas.

Organização das Nações Unidas

A ONU assumiu ao longo dos anos, um papel essencial para a recuperação de sociedades pós-conflito, com a implementação de inúmeras operações de manutenção de paz, acompanhadas, em muitos casos, de compromissos duradouros de ajuda à reconstrução e reforma dos respectivos Estados.

Apesar das questões de segurança não serem propriamente ignoradas, a temática da reforma do aparelho de segurança estadual permaneceu relativamente ignorada, com as iniciativas existentes a visar abordagens essencialmente sectoriais e perspectivas *ad-hoc*, negligenciando-se dessa forma uma visão holística dos problemas de segurança e respectivas possíveis soluções.

Conscientes dessa falha, tanto o Conselho de Segurança como a Assembleia-Geral, recomendaram em 2007, ao Secretário-Geral, a elaboração de uma estratégia abrangente que identificasse e clarificasse os principais elementos de RSS e a sua aplicação no raio de acção da ONU. Em Janeiro de 2008, seria então publicado um relatório, intitulado “*Securing Peace and Development: The Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform*”, contendo os contributos das agências e organismos especializados das Nações Unidas, incluindo o PNUD e o DPKO (*Department for Peacekeeping Operations*).²⁵

Através deste documento, seria então reconhecido o papel central da organização, que consistiria em apoiar a manutenção da paz e estabilidade internacional, bem como ajudar os

²⁵ Outros organismos envolvidos incluem o *Department of Political Affairs*, o *Peacebuilding Support Office*, o *Office of the UN High Commissioner for Human Rights* (OHCHR), o *UN Development Fund For Women* (UNIFEM) e o *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC).

respectivos governos nacionais a atingirem os seus objectivos de segurança e desenvolvimento. A Carta das Nações Unidas e o intrínseco respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de Direito, norteiam a sua actuação, embora se admita que o maior contributo seja a nível das experiências obtidas e lições retiradas de “boas-práticas”, concedendo um maior papel central a outros actores individuais ou multilaterais, mais próximos e conhecedores das preocupações e problemas locais de segurança. Alguma incerteza institucional e estrutural continua, todavia, a marcar a actuação da ONU, com aparentes dificuldades em reorganizar os seus organismos, sendo, simultaneamente notória, a sua dependência da legitimidade formal internacional, inerente aos estatutos da própria organização.

Reino Unido

Como referido anteriormente, o Reino Unido foi um dos actores pioneiros em relação a RSS e um dos principais Estados doadores a proceder a uma sistematização das suas iniciativas oficiais. Com a chegada ao governo do Partido Trabalhista nos finais da década de 90, a ajuda ao desenvolvimento assumiu um papel de destaque, liderada pelo DFID e exemplificado pelo “*White Paper on International Development*” de Novembro de 1997, que reconhecia já a segurança como essencial a um desenvolvimento sustentável e à redução da pobreza.

Contudo, numa fase inicial, a abordagem britânica de RSS focava-se essencialmente em questões de defesa e no redimensionamento e boa gestão das forças armadas locais, deixando os aspectos relacionados com a justiça para segundo plano. Essa visão seria corrigida com a elaboração das primeiras directrizes, contidas em “*Understanding and Supporting Security Reform Sector*” de 2002, seguidas de um “*Security Sector Reform Policy Brief*” em 2003 e de uma nova estratégia, actualizada no ano seguinte.

Fruto deste trabalho teórico, o Reino Unido consagrava então como objectivo principal, apoiar os governos de nações em vias de desenvolvimento ou em transição, de modo a que fossem capazes de cumprir as suas funções legítimas de segurança, através de reformas que proporcionassem uma prestação mais eficaz e democrática, reduzindo o potencial de conflitos internos e externos. Os esforços deste país envolveriam portanto, assistência técnica e partilha de experiências e conhecimentos com outros actores relevantes, através do *Global Conflict*

Prevention Pool (GCPP) e do *Africa Conflict Prevention Pool* (ACPP)²⁶, dois fundos especializados dedicados a esta temática e derivados do contributo conjunto do DFID, do *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) e do *Ministry of Defense* (MOD) britânicos.²⁷

Mais recentemente, o Reino Unido comprometeu-se a dedicar grande parte dos seus recursos nesta área aos esforços comuns que decorrem no âmbito da OCDE, aparentando assim um relativo desinvestimento numa área em que já liderou, em benefício de uma suposta actuação internacional concertada.

União Europeia

Enquanto actor multilateral de relevo, a UE tem procurado contribuir para o desenvolvimento do conceito de RSS, na medida dos seus meios disponíveis e tendo em consideração os constrangimentos legislativos-executivos, inatos ao seu próprio processo de contínua integração.

Todo o desenrolar do seu alargamento – com especial destaque para os Estados-Membros da Europa de Leste – envolveu cuidadosas negociações no que diz respeito ao controlo democrático e civil das respectivas forças armadas nacionais, enquanto critério essencial e incontornável de adesão.

Por outro lado, desde os primórdios da sua Política Externa e de Segurança Comum (PESC), a UE tem incluído componentes de RSS nos mandatos das suas missões militares fora do espaço comunitário, uma tendência inicialmente apontada pela Estratégia Europeia de Segurança de 2003²⁸ e mais tarde reforçada com a elaboração do “*EU Concept for ESDP support*

²⁶ Em 2008, o GCPP e o ACPP seriam fundidos numa só estrutura, a *Conflict Prevention Pool* (CPP) enquanto que a estratégia de RSS seria abrangida pela *Small Arms and Light Weapons Strategy* (SALW), de modo a formar o *Security and Small Arms Control Programme* (SSAC).

²⁷ Outros mecanismos institucionais incluem o *Stabilization Assistance Fund* (SAF) – destinado a financiar actividades de estabilização de conflitos em áreas hostis ou voláteis, i.e Afeganistão e Iraque – assim como a *Security Sector Development Team* (SSDT), uma unidade de análise tri-departamental.

²⁸ “À medida que formos aumentando as nossas capacidades nas diversas áreas, devemos fixar como horizonte um espectro alargado de missões, que poderão incluir operações conjuntas de desarmamento, o apoio a países terceiros no combate ao terrorismo e a reforma do sector da segurança. Este último ponto enquadrar-se-ia no contexto mais vasto da criação de instituições.”

UNIÃO EUROPEIA, Conselho da União Europeia – «Implicações políticas para a Europa». In *Estratégia Europeia de Segurança*, p.12.

to *Security Sector Reform (SSR)*” em 2005, que estabeleceu directrizes claras relativamente a esta temática para o II Pilar comunitário.

Consciente do crescente interesse internacional pelo referido conceito, a Comissão Europeia propôs em 2006 um comunicado intitulado “*A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*”, essencialmente dedicado à política de vizinhança e de cooperação da União, chamando igualmente a atenção para os inúmeros mecanismos de financiamento possíveis de serem utilizados nesta área; o respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de Direito era também realçado.²⁹

No mesmo ano, os Ministros dos Negócios Estrangeiros da UE aprovaram as “*Council Conclusions on a Policy Framework for Security Sector Reform*”, em que destacavam a complementaridade de ambas as abordagens anteriores e a necessidade de atender à situação concreta de cada nação, antes de concretizar qualquer programa de RSS.

De realçar ainda, o acordo de Cotonou de 2000 – assinado com 73 países do grupo África, Caraíbas e Pacífico (ACP) – que define a relação de ajuda, comércio e desenvolvimento entre os dois blocos, com um maior enfoque no respeito pelos direitos humanos, democracia, Estado de Direito e *Good Governance*, sintomático do reconhecimento da importância que a UE confere à segurança pública para o crescimento e estabilidade política destes países.

Enquanto membro participante dos trabalhos do DAC, a UE adoptou igualmente as orientações alcançadas pela OCDE.³⁰ Contudo, a sua sobre-dependência das mesmas tem sido notória, pelo menos enquanto a elaboração de anunciadas directrizes operacionais mais específicas, não é levada a cabo, as quais permitiriam um uso mais eficiente dos recursos disponíveis da UE.

Banco Mundial/Fundo Monetário Internacional

²⁹ A *EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq* (EUJUST-LEX) e a *EU Rule of Law Mission in Kosovo* (EULEX-Kosovo), são sinónimo da preocupação com essa vertente. Por outro lado, merece igual destaque os esforços desempenhados pela *EU Security Sector Reform Mission in Guinea-Bissau* (EUSSR Guinea-Bissau), que terminou recentemente o seu mandato.

³⁰ Os seguintes Estados-Membros da União Europeia são membros do DAC: Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Holanda, Itália, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido, Espanha e Suécia. A Comissão Europeia, através da Direção-Geral de Desenvolvimento, detém igual estatuto.

As instituições financeiras internacionais, com particular primazia do BM e do FMI, desempenharam um papel crucial na evolução do debate sobre RSS e na ligação entre os conceitos de segurança e desenvolvimento. No entanto, os seus estatutos foram sempre interpretados de forma restritiva no que diz respeito a uma possível actuação no âmbito de questões de segurança, tendo em conta que as duas organizações visavam acima de tudo a estabilidade do sistema financeiro internacional e o crescimento económico mundial.

Com o fim da Guerra Fria e os constrangimentos políticos inerentes, tanto o BM como o FMI alargaram o seu raio de acção de modo a incluir as preocupações de ajuda ao desenvolvimento nos seus programas de assistência económica. Exemplo dessa nova abordagem foi o programa do BM, “*Voices for the Poor*”, que concluiu ser a falta de segurança física um dos impedimentos principais à redução da pobreza no mundo; de igual modo, aferiu-se também, que forças de segurança mal treinadas, mal equipadas, mal geridas e irregularmente pagas estavam frequentemente na origem de graves violações de direitos humanos.

Face a este novo contexto, ambas as organizações passaram a incluir questões ditas de “segurança” nos seus programas de assistência. A ênfase passou, naturalmente, pela profissionalização e boa gestão dos recursos financeiros distribuídos pelo vasto sector de segurança, com particular atenção aos gastos militares na área de defesa, significativamente sobredimensionados nos países em vias de desenvolvimento com os quais tanto o BM e o FMI trabalham. Outros pontos de entrada utilizados, incluem também os programas de reintegração de antigos combatentes na sociedade civil, o combate à corrupção presente em muitas das estruturas locais relevantes – motivo da “*Governance and Anticorruption Strategy*” de 2007 por parte do BM – ou a interligação entre o combate à pobreza e RSS – alvo das directrizes do relatório “*The Security Sector and Poverty Reduction Strategies*” de 2009, também do BM.

Apesar destas iniciativas, tanto o FMI como o BM endossaram o manual da OCDE em 2007, comprometendo-se com as suas definições e objectivos respeitantes à RSS. O seu raio de alcance, não deixa no entanto, de ser consideravelmente limitado quando comparado com outros intervenientes. A médio prazo, tais instituições poder-se-ão envolver mais directamente em actividades de RSS – caso essa seja a vontade dos seus membros – mas, de momento, é-lhes delegado um papel essencialmente secundário.

Outros

Entre os restantes actores envolvidos com o conceito de RSS, encontra-se igualmente a NATO, sobretudo no que toca às medidas impostas para alargamento de novos membros. Com o fim da Cortina de Ferro e a possibilidade de adesão dos novos Estados da Europa Central e de Leste, foi necessário estabelecer critérios qualitativos quanto aos sectores de segurança respectivos, com natural enfoque no redimensionamento das forças armadas e no controlo civil e democrático das mesmas; porém, na altura falava-se ainda mais de “relações civis-militares” do que propriamente em RSS. Projectos como o generalizado *Partnership for Peace* ou os individuais *Membership Action Plans* que se seguiram foram então cruciais para reformas de sucesso nos países em questão, promovendo a fiabilidade e viabilidade do conceito de RSS. Contudo, e mais recentemente, a actuação da NATO nesta área aparenta ter estagnado, quer devido aos seus limites geográficos, quer devido a constrangimentos estatutários da própria organização, assumindo assim uma posição menos destacada entre os seus ‘pares’.

De realçar ainda o papel actual – embora relativamente dependente do apoio logístico-financeiro de terceiros – desempenhado pela União Africana (UA) nesta questão. Tendo em conta o continente em que se baseia e as múltiplas situações passíveis da aplicação do conceito de RSS no terreno, a UA tem-se focado sobretudo na regulamentação de operações de manutenção de paz, através do seu Conselho para a Paz e Segurança. No entanto, a ainda recente “*Policy on Post-Conflict Reconstruction and Development*” (PCRD), permite antever uma janela de oportunidade para o debate e criação de um contexto legal referente a missões de RSS africanas, procurando assim colmatar as suas insuficiências em termos de capacidades de *Peacebuilding*. Mas, como se referiu, a UA continua para todos os efeitos – e provavelmente continuará a médio prazo – dependente dos recursos e esforços de actores individuais e multilaterais externos à sua própria estrutura, para efectiva implementação no terreno de qualquer projecto abrangente de reforma dos respectivos sectores de segurança.³¹

Importa ainda mencionar outros intervenientes individuais que, embora sem uma abordagem oficial e definitiva, contribuem actualmente para o debate sobre RSS. Entre estes, incluem-se os Países Baixos, que têm trabalhado no sentido de alcançar uma estratégia formal,

³¹ Um caso exemplar – e raro – a assinalar no continente africano, consiste na África do Sul que, após o fim do *Apartheid*, conseguiu reformar o seu sector de segurança de forma gradual, ao longo de seis anos, constituindo um objecto de estudo, frequentemente citado pelos apologistas da eficácia de projectos de RSS.

através do seu Ministério dos Negócios Estrangeiros. De igual modo, é de mencionar o papel do Instituto Clingendael, que em 2007 publicou “*From Project to Program: Effective Programming for Security and Justice*”, as primeiras directrizes práticas semi-oficiais para as autoridades holandesas neste sector.

É necessário referir também os E.U.A. que têm mantido uma atitude discreta, embora incontornável, quanto à evolução deste debate. Com significativos recursos militares devotados no Iraque e no Afeganistão, os esforços norte-americanos de *nation-building* têm-se concentrado no treino e constituição de forças de segurança locais, ainda que, de algum modo, com resultados incertos. A falta de uma estratégia formal e holística é sintomática das divergências entre as diversas partes com autoridade no assunto, sobretudo entre o *Department of State* (DOD), o *Department of Defense* (DOS), e a *U.S. Agency for International Development* (USAID).³² Esta última instituição tem liderado os esforços conceptuais norte-americanos quanto à RSS, a par de alguns esforços conceptuais por parte do Exército norte-americano, mas, no geral, os E.U.A. continuam dependentes e comprometidos com o trabalho desenvolvido pela OCDE.

Entre outros actores menores contam-se também doadores significativos de programas de RSS, como o Canadá, a Alemanha ou a Noruega – que em conjunto com o Reino Unido e os Países Baixos formam o chamado Grupo Utstein – assim como a Suécia.

CAPÍTULO II: Metodologia a utilizar

³² No entanto, a USAID está proibida por legislação de prestar assistência em reformas dos sectores de defesa de países estrangeiros.

Com base no Estado da Arte atrás elaborado, foi possível estabelecer o enquadramento teórico da questão, com a apresentação dos conceitos fundamentais e dos actores centrais, envolvendo a problemática deste trabalho.

Assim sendo, a questão premente que se coloca diz respeito à existência ou não de uma relativa consensualidade entre as diversas estratégias e directrizes de RSS, propostas pela comunidade doadora. Por outras palavras, importa saber se, apesar da discordância em relação a alguns aspectos de abordagem, à preferência de atenção por vertentes de actuação particulares ou à diferente organização estrutural dos programas promovidos, é possível constatar pontos de entrada, elementos ou pré-condições indispensáveis e comuns a uma RSS de sucesso.

No fundo, trata-se de verificar se as aparentes diferenças e falta de unanimidade conceptual – nunca é de mais referir, numa área, para todos os efeitos, relativamente recente –, não escondem nem encobrem certos elementos cruciais que, na prática, revelem já um acordo relativamente tácito entre os diversos actores e os seus respectivos ‘métodos’ de reforma. O facto de se tratar de uma matéria ainda em desenvolvimento e em constante evolução, não tem necessariamente que se traduzir numa pré-incompatibilidade absoluta entre as diversas propostas apresentadas perante os diversos doadores. Pelo contrário, reconhecendo os méritos de um debate saudável e abrangente, o referido crescimento teórico das questões de RSS, só teria a ganhar com a inclusão, tratamento e análise de todas as diferentes vertentes oficializadas. Deste modo, para verificar a viabilidade da hipótese levantada, torna-se necessário analisar as diversas propostas dos principais actores, atrás referidos.

Importa, inicialmente, clarificar a declarada intenção de proceder à dita análise, com sujeitos intervenientes de categorias diferentes, i.e. englobando por um lado as actividades de Estados individuais, como membros activos da comunidade doadora e por outro, de organizações multilaterais, enquanto pólos agregadores e promotores de esforços e recursos comuns. Reconhecendo a legitimidade da problemática desta dicotomia em termos estritamente metodológicos, realça-se que, tendo em mente o objectivo deste trabalho, torna-se imperativo levar em consideração a produção teórico elaborada por todas as partes, independentemente da sua subscrição mútua, participação conjunta na elaboração do mesmo ou origem primária diversa. Em última instância, o que se busca com esta análise é a identificação de pontos em

comum entre as diversas abordagens, ambição reforçada tanto pela incerteza quanto ao próprio conceito de RSS, como pela relativa disparidade temporal entre a apresentação de cada iniciativa – o que pode levar a possíveis alterações conceptuais, merecedoras de serem incluídas no dito tratamento da questão – justificando-se por isso a utilização de proveniências díspares relativamente a orientações de RSS.

O cerne deste trabalho implicará assim um escrutínio exaustivo e completo das estratégias e planos oficiais existentes, por parte de países e organizações multilaterais doadoras, assim como os documentos teóricos semi-oficiais – de particular relevância para a questão em causa – enquanto fontes primárias que podem confirmar ou não a existência de abordagens alternativas de RSS, baseadas em pressupostos semelhantes.

Dada a considerável proliferação teórica respeitante a este tema, a referida análise irá concentrar-se nos seguintes documentos:

- O “*OECD-DAC Handbook on Security System Reform (SSR): Supporting Security and Justice*”, enquanto directrizes endossadas por grande parte da comunidade doadora que não invalidam no entanto, as abordagens de outros actores, passadas ou ainda a decorrer. Será necessário complementá-lo com os trabalhos anteriores da OCDE, particularmente “*The DAC Guidelines and Reference Series: Security System Reform and Governance*”, para se obter a perspectiva geral da visão proposta por esta organização em concreto.

- Os documentos “*Understanding and Supporting Security Reform Sector*” e “*Security Sector Reform Policy Brief*” bem como a “*GCPP SSR Strategy 2004-2005*”, por parte do Reino Unido serão igualmente tidos em consideração, devido ao estatuto do país enquanto pioneiro nesta área e na sua evolução teórica.

- O relatório do Secretário-Geral da ONU, “*Securing Peace and Development: The Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform*”, que demonstra o carácter agregador e coordenador que a organização planeia assumir, no que respeita a esta temática.

- Os documentos “*A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*” e “*EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*” que substanciam e desenvolvem a abordagem adoptada pela UE.

- O relatório holandês “*From Project to Program: Effective Programming for Security and Justice*”, assim como as directrizes civis “*USAID – Security Sector Reform*” e o capítulo 6 do “*U.S. Army Field Manual 3-07 Stability Operations*” serão utilizados ao mesmo nível que os documentos oficiais anteriores, de modo a proporcionar uma perspectiva própria das autoridades destes países em relação a RSS, embora ressalvando-se sempre a sua falta de equivalência formal a uma estratégia oficial nacional respectiva.

- A “*Legal Opinion on Peacebuilding, Security and Relief Issues under the Bank’s Policy Framework for Rapid Response to Crises and Emergencies*” do BM, o “*Security Sector Reform: Assessment Framework*” da Academia Folke Bernadotte sueca e a “*Policy on Post-Conflict Reconstruction and Development*” da UA, serão usados como suporte complementar, de modo a proporcionar uma melhor perspectiva sobre certas vertentes específicas do processo de RSS, visando assim uma melhor contextualização da problemática em debate.

Apesar da relativa novidade, e tendo por base o Estado da Arte previamente elaborado, é possível verificar que o conceito *lato sensu* de RSS abrange um pequeno universo institucional e burocrático, com efeitos estruturais significativos em grande parte da sociedade e do aparelho estadual.

Dada esta magnitude do raio de alcance, importa definir um número concreto de elementos centrais nas diversas abordagens que irão ser utilizadas e que se tornam assim indispensáveis para se perceber se, de facto, existem os referidos pontos em comum de projecção e programação de reformas do aparelho de segurança.

Dito isto, serão analisados em maior detalhe os seguintes elementos:

• **Vertente holística**

Desde a sua formação, os pressupostos básicos de RSS têm-se essencialmente apoiado no mérito e vantagens associados a um entendimento holístico das questões de segurança e da sua correspondente reforma. De facto, iniciativas de reforma do referido sector não constituem exactamente uma novidade em termos de estratégias oficiais; o que o conceito de RSS veio a acrescentar a esta questão foi o modelo de abordagem proposto, passando de uma lógica individualista e pontual para um planeamento abrangente e inclusivo de diferentes áreas e ramos estaduais.

Contudo, dada a necessidade de compartimentar o elemento – em virtude do extenso alcance com que pode ser compreendido –, para efeitos deste trabalho será desdobrado em duas subsecções, de modo a facilitar o tratamento da questão. Será inicialmente analisada a interligação funcional i.e. a correlação dos esforços de RSS com outras actividades, que podem consistir em eventuais pontos de entrada de uma possível missão no terreno, sendo que neste caso, se optará pelas três mais representativas, nomeadamente Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), *Small Arms and Light Weapons* (SALW) e Justiça Transicional. Posteriormente, importará também levar em consideração a coerência estrutural, i.e. o grau de alcance das propostas apresentadas por parte das entidades doadoras e o desígnio de proporcionar uma estratégia coerente e eficaz ao nível dos recursos e ramos governamentais presumivelmente envolvidos em questões de RSS.

• **Domínio local e o papel da sociedade civil**

Os pressupostos base de RSS focam-se naturalmente num sector que envolve questões consideradas sensíveis para a manutenção/preservação da soberania dos Estados pelo que, deste modo, a preocupação das autoridades nacionais em participarem e, acima de tudo, controlarem o processo de reformas das suas próprias estruturas é, por essa razão, considerada crucial por todos os intervenientes.

Por sua vez, o actual contexto de múltiplas intervenções externas tem também contribuído para a construção negativa de uma imagem pública de ‘interferências estrangeiras’, com claros efeitos na manutenção e gestão dos sectores de segurança locais, implicando, tanto por parte dos parceiros doadores como das nações alvo de actividades de RSS, uma maior atenção e cuidado em dirimir tal efeito perante as respectivas populações e, assim, alcançar os objectivos propostos de forma mais eficiente, abrangente e bem aceite por todos.

Acresce o facto que este elemento detém ainda maior relevo em situações de quase ou completa falta de capacidades do Estado em prover segurança para os seus próprios cidadãos e onde a necessidade de recorrer ao contributo de uma sociedade civil – na maioria dos casos, ainda muito embrionária em termos de participação pública e/ou supervisão das actividades estaduais – se torna essencial para colmatar essas falhas oficiais e envolver, de forma transparente, as populações com o sucesso de programas de RSS.

• **Planificação, programação e avaliação**

Uma das razões aparentemente responsáveis, segundo as partes envolvidas, para a ‘ocasional’ disparidade de resultados de processos de RSS, prende-se com a relativa falta de planeamento adequado às situações concretas e a não atenção às especificidades e características locais, as quais, em última análise, podem comprometer os resultados pretendidos pelos promotores da própria RSS.

De facto, a falta de um modelo uniforme de aplicação automática a qualquer situação em causa denota as dificuldades da comunidade doadora em lidar com ambientes e contextos políticos, sociais e culturais dinamicamente singulares, que inevitavelmente constroem e influenciam de forma decisiva qualquer resultado esperado ou desejado.

Mais recentemente, surgiu a preocupação com a sequenciação das iniciativas – de modo a obter o maior número possível de resultados tangíveis – e com a efectivação das reformas a longo prazo. Ou seja, constata-se a necessidade de haver mecanismos ou instrumentos regulares que assumam a responsabilidade de avaliar o nível de progresso e, se for caso disso, que proponham alterações à metodologia e iniciativas tomadas, sobretudo se tivermos em conta o

elevado grau de desinteresse e descompromisso que, a médio e longo prazo, as actividades de RSS acabam por suscitar entre os seus promotores, dada a considerável exigência de tempo e recursos.

• **Perspectiva regional e multilateral**

Em grande parte dos contextos locais necessitados de uma intervenção ao nível RSS, os potenciais efeitos destabilizadores ou perturbadores de um sector de segurança mal gerido/ineficaz, acarretam frequentemente a possibilidade de alastrarem ou de pelo menos influenciarem perigosamente as nações circundantes.

Neste sentido, não é surpreendente que os vizinhos de um país alvo de um processo de RSS, procurem acompanhar atentamente os seus desenvolvimentos, procurando quer garantias de estabilidade interna que não afectem o normal relacionamento bilateral, quer possíveis lições a incorporar eventualmente num processo de reformas próprio.

Por sua vez, os actores internacionais envolvidos procuram do mesmo modo interagir com parceiros conhecedores do contexto local e regional e activamente interessados na eventual estabilização – se for caso disso – ou simples reforma do país em causa.

A solução por vezes encontrada, consiste no envolvimento de organizações com alcance universal, v.g. a ONU, e/ou a sub-contratação ou sub-envolvimento de organizações regionais específicas, com maior experiência, tacto e conhecimento face às especificidades locais que, caso contrário, poderiam eventualmente constituir possíveis contratempos ou obstáculos aos esforços internacionais, quando não se levassem tais sensibilidades em conta.

• **Direitos humanos, Estado de Direito e *Good Governance***

Dado o próprio desenvolvimento teórico do conceito de RSS, a preocupação com as temáticas do respeito pelos direitos humanos, Estado de Direito e *Good Governance*, sempre se revelou incontornável.

Se tivermos em conta as experiências do passado nas quais supostas ‘reformas’ do sector de segurança – em particular do sector militar – foram levadas a cabo, em muitos casos, sem qualquer tipo de consideração pela observância de princípios e normas fundamentais, consensualmente aceites, compreende-se que as actuais estratégias de RSS, procurem actualmente assegurar a cobertura mais abrangente possível dos mesmos.

Além do mais, o próprio contexto habitual de situações pós-conflito, propício a missões de RSS, tende a trazer para primeiro plano, os frequentes atropelos cometidos pelas forças de segurança. Em conjunto com a necessidade de garantir um efectivo Estado de Direito e promover a prática de *Good Governance*, são assim entendidos como passos indispensáveis para o crescimento e desenvolvimento da nação, apoiada por um sector de segurança democraticamente supervisionado, correctamente gerido e responsável, em última análise, perante a lei.

Será, portanto, com base nestes elementos que a análise deste trabalho ocorrerá. Embora impliquem uma visão forçosamente redutora e algo simplista de toda a complexidade da temática da RSS, estes factores foram seleccionados por proporcionarem exactamente uma visão abrangente do núcleo essencial de um projecto tradicional de reforma do aparelho de segurança.

CAPÍTULO III: Elementos operacionais das missões de Reforma do Sector de Segurança

III.1. Vertente holística

Entre os elementos considerados cruciais em qualquer missão corrente de RSS, o necessário carácter holístico das referidas intervenções recebe um lugar de destaque.

Partindo de uma perspectiva mais redutora – que só abrange as questões estrita e directamente relacionadas com o aparelho de segurança –, passando pela preocupação com as causas estruturais que estão na base da maioria das situações propícias a uma missão de RSS e terminando com as percepções mais recentes e globais – que atendem também ao papel único desempenhado pela sociedade civil, durante anos, afastada deste tópico –, as presentes estratégias de RSS pretendem, em última análise, abordar o maior número possível de actividades e interacções estatais e funcionais que, de algum modo, se correlacionem ou afectem o normal funcionamento e desenvolvimento da prestação de segurança às populações em causa.

Como referido, este elemento operacional será então analisado sob dois prismas distintos baseados, por um lado, na correlação com outras actividades/áreas fulcrais e, por outro, na abrangência e na consistência da iniciativa institucional utilizada.

III.1.1. Interligação funcional

A preferência por uma vertente holística é sobranceiramente evidente em situações de pós-conflito. Em tais casos, a possibilidade de incluir um número alargado de matérias ‘conexas’ ao sector de segurança é exponencialmente maior. Tal deve-se à natural prioridade atribuída ao desenvolvimento de instituições de segurança e justiça abrangentes, eficazes e responsáveis no respectivo contexto de crise. Nestes ambientes, os laços – tradicionalmente tensos, como referido anteriormente – entre as áreas temáticas da diplomacia, segurança e desenvolvimento são assim propícios a uma maior coerência na abordagem utilizada no caso em concreto, surgindo deste

modo oportunidades significativas de ligar os esforços de RSS a outras actividades igualmente relevantes.

No entanto, importa levar em conta que raramente os processos de paz/cessar-fogo/mediação incluem medidas de RSS em toda a sua plenitude. Dada a frequente precariedade e instabilidade no terreno, é frequente que as questões de segurança abordadas abarquem em primeira linha a reestruturação/criação de forças militares/policiais – enquanto primeiros passos para uma eventual reforma mais abrangente – embora não negando outras possíveis actividades iniciais.³³

- As iniciativas de DDR (Desmobilização, Desarmamento e Reintegração) são unanimemente identificadas como um possível ‘primeiro passo’ e por isso, um dos pontos-entrada preferenciais para a implementação embrionária de uma hipotética missão de RSS. Apesar dessa tendencial sequenciação – numa primeira fase, projectos de DDR e só numa oportunidade posterior, reformas mais abrangentes ao nível de RSS – a OCDE alerta para a necessidade das “decisões sobre os níveis apropriados de forças de segurança e o número e tipo de ex-combatentes a serem integrados nas mesmas serem tomadas previamente à dita desmobilização”³⁴. Ou seja, é preferível tentar inserir esses mesmos esforços em programas abrangentes de desenvolvimento da segurança e justiça locais, com vantagens a médio e longo prazo, permitindo-se então um maior planeamento e coordenação de todo o processo de reformas. Um exemplo citado, consiste precisamente no risco do chamado “vácuo de segurança” durante o período de transição: quando grupos militares e armados são desmobilizados após o terminar de um conflito ou após um cessar-fogo acordado, torna-se crucial e necessário que os organismos de aplicação da lei – ou, em casos específicos, actores não-estatais legítimos – sejam capazes de proporcionar segurança às respectivas comunidades, enquanto o sector em causa não

³³ O Acordo de Dayton de 1995 que pôs fim ao conflito na Bósnia-Herzegovina – prevendo, por exemplo, forças policiais separadas entre as três entidades constituídas – é frequentemente citado pela comunidade doadora como exemplo de inclusão de questões de segurança em acordos de paz generalizados.

³⁴ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – «Section 6: Developing an Integrated Approach to SSR in Post-Conflict Situations». In *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform*, p.105, 2.1.

for devidamente reformado/reorganizado. O mesmo raciocínio se pode aplicar no que diz respeito à vertente particular do desarmamento.³⁵

O “*Security Sector Reform Policy Brief*” de 2003 chama por sua vez a atenção para os apelidados “elementos híbridos” – particularmente na vertente da reintegração – com efeitos tanto ao nível de DDR e SSR que, por isso, interessam levar em consideração na análise da situação no terreno. Entre eles, contam-se a questão do recrutamento infantil – vulgo, as ‘crianças-soldado’ –, os refugiados e as famílias de ex-combatentes – com especial enfoque nas preocupações de género –, passíveis assim de serem incluídas em eventuais estratégias integradoras.³⁶ Por outro lado, a abordagem britânica aborda também a excessiva importância que se concede ao “*downsizing*”, entendido como uma “maneira de atingir reduções rápidas nos gastos militares, embora isso raramente aconteça até que ocorram melhorias a nível de *governance*, demonstrando assim, a importância de abordar a desmobilização como parte de um processo mais vasto de RSS”.³⁷

Por seu lado, a própria UE atribui a mesma relevância a esta questão, ao declarar que os processos de reforma em situações pós-conflito “devem ser guiados por estratégias de transição integradas, incluindo claras ligações entre o apoio a RSS e o apoio a actividades de DDR”.³⁸ O próprio conceito europeu relativo a uma estratégia comum ao nível de DDR realça que tais actividades têm maior probabilidade de sucesso aquando da sua integração em projectos de RSS mais abrangentes e inclusivos.³⁹

Para o exército norte-americano, o contexto é claro: “Um programa de DDR de sucesso ajuda a estabelecer uma paz sustentada. Um esforço de DDR falhado pode empatar a RSS,

³⁵ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – «Section 6: Developing an Integrated Approach to SSR in Post-Conflict Situations». In *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform*, p.105, 2.3.

³⁶ REINO UNIDO, Department for International Development – «Contributory elements to a Holistic SSR Framework». In *Security Sector Policy Brief*, p. 16.

³⁷ Idem – «Facilitating war-to-peace transitions». In *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, p. 35.

³⁸ UNIÃO EUROPEIA, Comissão Europeia – «European Community Support for SSR». In *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, p. 8-9, 4.3.

³⁹ UNIÃO EUROPEIA, Comissão Europeia, Conselho da União Europeia – «Introduction». In *EU Concept for support to Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR)*, p. 4.

interromper os processos de paz e destabilizar, social e economicamente as respectivas sociedades. Tal fracasso pode potencialmente conduzir ao reacender do conflito”.⁴⁰ As implicações associadas ao vínculo entre os dois conceitos são, por isso, devidamente reconhecidas.

No que diz respeito às directrizes da ONU – supostamente, o actor institucional com maior experiência nesta área, dadas as suas intervenções em inúmeras situações pós-conflito que, como se referiu, incentivam o dito carácter holístico em análise –, o tópico de DDR não é propriamente novidade. Já em 2000, com o chamado Relatório Brahimi, era reconhecido que “desarmamento, desmobilização e reintegração de antigos combatentes (...) é uma área em que o *Peacebuilding* proporciona uma contribuição directa para a segurança pública e para o respeito da lei e ordem” e, nesse sentido, o PNUD tem trabalhado ao longo dos últimos anos.⁴¹ E, evocando precisamente essa reflexão anterior, o Relatório do Secretário-Geral sobre RSS, identifica a “criação de um ambiente propício” (onde se incluem as actividades de DDR), como uma potencial área operacional de intervenção da ONU, no âmbito de RSS.⁴² Uma das possíveis linhas orientadoras de uma estratégia mais abrangente inclui também a recomendação no sentido de os mecanismos coordenadores e as disposições normativas existentes na área de DDR serem utilizados para colmatar as falhas de conhecimentos presentes no que diz respeito a RSS, bem como incentivos à elaboração de uma política mais pormenorizada sobre este particular tema.⁴³

A versão holandesa, por sua vez, inclui os programas de DDR nas actividades de curto prazo que podem ser levadas a cabo para promover a confiança inicial entre todas as partes envolvidas, dado o possível envolvimento dos actores de segurança formais e informais que daí pode advir. Contudo, não deixa de alertar para o que, no seu entender, se limita a vínculos

⁴⁰ ESTADOS UNIDOS, Department of Army – «Disarmament, Demobilization, and Reintegration». In *Stability Operations, FM 3-07*, p.19-20.

⁴¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Secretariado-Geral – «Implications for peace-building strategy». In *Report of the Panel on United Nations Peacekeeping Operations*, p.7, D. 42.

⁴² Idem – «Potential role of the United Nations in security sector reform». In *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*, p.14, a).

⁴³ Idem – «Developing a coherent United Nations approach to security sector reform». In *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*, p.16, 54.

primariamente reduzidos e indirectos entre DDR e RSS⁴⁴, destoando assim das directrizes anteriormente mencionadas.

Importa também referir que actualmente e, de alguma forma contrariamente aos seus pressupostos base, o BM encontra-se ‘autorizado’ a levar a cabo iniciativas de apoio a DDR. Com efeito, ao alargar a sua possível área de actuação ao “*Peacebuilding* especializado”, a organização pode – através de um pedido concreto de um respectivo mutuário – intervir ao nível de respostas rápidas a crises e emergências, visando a “reintegração económica de grupos vulneráveis”, como por exemplo, ex-combatentes ou refugiados internos.⁴⁵ E, apesar de “nem sempre haver um teste claro que determine as actividades de segurança e de *Peacebuilding*”, em que o Banco pode legitimamente intervir”, o mesmo não se tem absterido de promover iniciativas próprias nesse sentido.⁴⁶

Proporcionando um exemplo ainda mais específico, a UA, através da sua “*Policy on Post Conflict Reconstructions and Development*” – embora não constituindo uma estratégia de RSS por si só –, reconhece também que para desenvolver o ambiente de segurança no continente africano é necessário atender às falhas ao nível da ajuda de emergência e de desenvolvimento. Uma possível área de actuação incluiria assim “planear e implementar programas abrangentes e entrosados de desarmamento, desmobilização, reabilitação e reintegração” visando a consolidação da segurança local.⁴⁷

- Outra área frequentemente interligada com RSS diz respeito ao acrónimo SALW (“*Small Arms and Light Weapons*”). O controlo da propagação de armas ligeiras é

⁴⁴ BALL, Nicole, SCHEYER, Eric, GOOR, Luc van de – « Pre-Inception Phase: Preparing the Terrain and Addressing Immediate Needs». In *From Project to Program: Effective Programming for Security and Justice*, p. 23, 73.

⁴⁵ BANCO MUNDIAL – «Objectives of Bank Rapid Response». In *OP 8.00 - Rapid Response to Crises and Emergencies*, p. 2.

⁴⁶ BANCO MUNDIAL – «Legal Opinion on Peacebuilding, Security, and Relief Issues under the Bank’s Policy Framework for Rapid Response to Crises and Emergencies». In *Toward a New Framework for Rapid Bank Response to Crises and Emergencies*, p. 44, 22.

Actualmente, o BM financia o *Transitional Demobilization and Reintegration Program* (TDRP) nos Grandes Lagos em África, sucessor do *Multi-Country Demobilization and Reintegration Program* (MDRP).

⁴⁷ UNIÃO AFRICANA – «Security» In Report on the Elaboration of a Framework Document on Post Conflict Reconstruction and Development, p. 8.

consensualmente entendido como essencial na redução de violência armada e insegurança, tanto em países pós-conflito como em outras nações em desenvolvimento e/ou transição, daí resultando evidente o seu potencial como ponto-de-entrada para uma abordagem completa ao nível de RSS.

Para a estratégia britânica o vínculo é claro: “quando as pessoas se sentem desprotegidas num ambiente inseguro ou violento, optam por armar-se contra ameaças (reais ou aparentes). Por sua vez, isto pode alimentar níveis de crimes armados/violentos ainda maiores. Como consequência directa, segurança física, Segurança Humana e desenvolvimento económico saem enfraquecidos.”⁴⁸ Deste modo torna-se necessária a integração de políticas externa, de defesa e de desenvolvimento com as vertentes comercial, de aplicação da lei e de controlo de exportações visando a formulação de um entendimento o mais abrangente possível.

A conectividade com esforços no âmbito de RSS – e de DDR, caso se utilize uma abordagem mais redutora – não é ignorada. Com efeito, para a OCDE “as pessoas não estarão dispostas a entregar as suas armas enquanto estiverem em perigo face a grupos armados e na ausência de uma prestação de segurança efectiva” podendo as eventuais reformas que consigam apresentar um novo enquadramento físico e legal – proporcionador da estabilidade e normatividade necessárias – obter mais facilmente resultados práticos nesta área.⁴⁹ Como exemplifica a organização, os progressos visíveis numa reforma ao nível policial, ajudam a aumentar a percepção local de segurança, podendo inclusive, actuar como precursora de um possível programa de recolha de armas.

Outras medidas possíveis de tomar, que interajam directamente com RSS, dizem respeito, por exemplo, à gestão dos *stocks* de armamento, à segurança envolvida na manutenção dos mesmos e à destruição dos excedentes, como forma de contrariar o prolífero mercado negro, que surge frequentemente em muitos países, derivado do roubo e/ou venda de equipamento militar ou policial. Da mesma maneira, a reforma e o reforço do controlo das vias fronteiriças entre os diversos Estados, é apontado como um possível ponto de correlação entre as duas áreas.

⁴⁸ REINO UNIDO, Department for International Development – «Contributory elements to a Holistic SSR Framework». In *Security Sector Policy Brief*, p. 14.

⁴⁹ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – «Section 6: Developing an Integrated Approach to SSR in Post-Conflict Situations». In *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform*, p.106, 3.1.

No contexto africano, as disposições da UA prevêm igualmente as actividades de SALW, como parte integrante de uma abordagem aos sectores de segurança locais. Reconhece-se que uma forma de construir as capacidades de recursos humanos nesta área, passa por desenvolver as capacidades de gestão de *stocks* de SALW, na posse de agentes civis e estatais, de modo a evitar o seu uso e comercialização ilícita, de forma semelhante ao recomendado pela OCDE.

A nível europeu, esta matéria já foi entretanto alvo de uma estratégia comunitária concreta em 2005, onde se reconhece a tradicional inserção de matérias de SALW, em programas de DDR e SSR⁵⁰; contudo – e possivelmente devido à individualização oficial referida ou à eventual tendência generalizada de incluir SALW nos pressupostos e directivas de DDR – a estratégia europeia de RSS é particularmente omissa neste ponto.

De igual modo, a ONU aparenta também diluir o tópico de SALW, ao deixá-lo subentendido no papel operacional reservado para as questões de DDR e já referido. Tal como a UE, esta aparente desconexão com a estratégia proposta de SSR, poderá também dever-se à opção pela singularização na forma do *UN Programme of Action on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons*, liderado pelo *United Nations Office for Disarmament Affairs* (UNODA) desde 2001.

- Por último, é possível correlacionar RSS com outra área igualmente recente – e desse modo, algo ainda teoricamente incipiente – nomeadamente, a Justiça Transicional.⁵¹ Com vasta experiência nesta matéria – mais uma vez, devido ao variado e elevado número de operações nas últimas décadas – a ONU foi dos primeiros actores multilaterais internacionais, a debruçar-se sobre este conceito.

Em 2004, produziria inclusive uma primeira definição, ao declarar que Justiça Transicional engloba “os processos e mecanismos associados com as tentativas de uma sociedade em lidar com o seu legado de abusos em massa de maneira a garantir responsabilidade,

⁵⁰ Vd. UNIÃO EUROPEIA, Conselho da União Europeia – *EU Strategy to combat illicit accumulation and trafficking of SALW and their ammunition*. Bruxelas: 2006.

⁵¹ Traduzido do conceito original “*Transitional Justice*”.

justiça e alcançar a reconciliação.”⁵² Entre outras, incluem-se iniciativas como a acusação criminal dos perpetradores, as chamadas “Comissões de Reconciliação e Verdade”, as reparações às vítimas e quaisquer outro tipo de reformas que visem precisamente a recorrência dos ditos atropelos e abusos.⁵³

Compreendendo o vínculo com as questões mais abrangentes de RSS, no subsequente relatório de 2008, o Secretário-Geral menciona o papel operacional que a ONU pode exercer, enquanto proporcionando assistência a autoridades transitórias ou promovendo processos de reconciliação nacional.⁵⁴

Por sua vez, e dada a sua referida abrangência, as directrizes da OCDE não ignoram também que “uma abordagem de RSS sensível à justiça, que pretenda transformar um sistema de segurança abusivo num que respeite e proteja os direitos humanos” terá inevitavelmente que lidar com a Justiça Transicional.⁵⁵ Os possíveis pontos de entrada propostos para uma reforma mais generalizada incluem por exemplo, a necessidade de “integridade” (visando abordagens estruturais), “legitimidade” (relacionado com o nível de confiança cívica de que o sector de segurança desfruta) e “pleno exercício dos direitos”⁵⁶ (enquanto veículo para uma maior participação dos cidadãos no sistema judicial) nas iniciativas tomadas.

No continente europeu, a Justiça Transicional é igualmente e oficialmente considerada uma “área relevante de actividades relacionada com RSS”. Embora incluídas na secção mais vasta de apoio ao sector judicial e ao Estado de Direito, as orientações europeias não deixam de realçar a importância de “desenvolver (...) instituições de justiça transicional, como tribunais especiais e comissões de reconciliação e verdade; promover os direitos das vítimas durante o

⁵² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Secretariado-Geral – «Articulating a common language of justice for the United Nations». In *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, p. 4.

⁵³ Tais como tribunais ad hoc ou o Tribunal Internacional de Justiça, por exemplo.

⁵⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Secretariado-Geral – «Potential role of the United Nations in security sector reform». In *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*, p.14, a).

⁵⁵ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – «Section 6: Developing an Integrated Approach to SSR in Post-Conflict Situations». In *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform*, p.107, 4.

⁵⁶ Traduzido do original “empowerment”.

processo de justiça criminal (...) e lançar campanhas de sensibilização de modo a obter a confiança do público”.⁵⁷

O Instituto Clingendael proporciona o seu contributo, focando-se essencialmente num mecanismo concreto e tradicional da Justiça Transicional, mais concretamente o chamado “*vetting*”. Tal consiste no processo de fiscalização, averiguação e aprovação rigoroso aos ‘novos’ membros de umas eventuais forças de segurança reorganizadas e reformadas, sendo assim entendida como uma medida a curto prazo, destinada a responder às preocupações imediatas do Estado em causa.⁵⁸

Na mesma linha, seguem as orientações militares dos E.U.A., reconhecendo que quando as “nações emergem de um período extenso de conflito violento caracterizado por violações de direitos humanos em massa, um rigoroso processo de *vetting* deverá restabelecer a legitimidade das forças de segurança reconstituídas ou reconstruídas”.⁵⁹ Contudo, o enfoque é naturalmente concentrado no papel das forças armadas ‘externas’ ao país em questão, desviando-se assim do carácter marcadamente civil deste elemento.

III.1.2. Coerência estrutural

Um dos grandes desafios das respostas internacionais às situações prementes de segurança – ou de falta da mesma – prende-se, em muitos casos, com a necessidade de garantir uma resposta coerente, não só de todos os actores doadores envolvidos, mas também dentro das suas próprias estruturas governamentais e mecanismos institucionais, procurando atingir um grau máximo de eficiência com os meios existentes e contornar as eventuais falhas estruturais da sua respectiva abordagem.

⁵⁷ UNIÃO EUROPEIA, Comissão Europeia – «Relevant Areas of Activities Related to SSR». In *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, p. 15, 39.

⁵⁸ BALL, Nicole, SCHEY, Eric, GOOR, Luc van de – «Pre-Inception Phase: Preparing the Terrain and Addressing Immediate Needs». In *From Project to Program: Effective Programming for Security and Justice*, p. 21, 62.

⁵⁹ ESTADOS UNIDOS, Department of Army – «Security Sector Reform Planning». In *Stability Operations, FM 3-07*, p.10.

Tão desejada “*whole-of-government policy*” é verificável como um objectivo constante pelas principais directrizes de RSS aqui em questão, sendo que o facto de terem origens diferentes – consoante sejam Estados individuais ou organizações multilaterais –, não inutiliza este elemento, dada a natural complexidade estrutural de cada uma das abordagens.

Desde o início do debate em torno do conceito de RSS, o Reino Unido foi – como já atrás referido – dos primeiros intervenientes a proporcionar uma estrutura comum, oficialmente encarregada do planeamento e coordenação das diversas vertentes governamentais, essenciais a uma possível missão de RSS. Com efeito, para as orientações oficiais britânicas “qualquer programa de RSS deve ser entendido holisticamente. Nenhum actor ou instituição pode conduzir as suas actividades de forma independente entre si (...)”⁶⁰ visto que a própria natureza abrangente de RSS requer uma “*joined-up approach*”, através do trabalho conjunto dos vários ramos do Governo.⁶¹ O procedimento para um compromisso britânico com uma iniciativa de RSS é claro, “começando geralmente com um acordo inter-departamental de que a reforma é necessária ou derivado de um pedido concreto do país em causa. Posteriormente, seguir-se-á uma missão de avaliação conjunta e, possivelmente, multi-disciplinar (polícia, militar e *intelligence*). Do relatório produzido pela dita missão será possível extrair decisões quanto à política a seguir.”⁶² Por outro lado, a coerência de prioridades entre os diversos sectores governamentais é também identificável entre as recomendações emanadas das auto-avaliações aos esforços nacionais, a nível de planeamento de RSS.

Um padrão semelhante é possível encontrar entre as orientações norte-americanas – embora ressalve-se, circunscritas à realidade militar. Tendo em mente os actuais cenários no Iraque e Afeganistão, é definido que, “com o apoio dos países de acolhimento, as forças militares colaboram com representantes inter-agências e outras organizações civis para elaborar e implementar actividades, programas, planos e estratégias de RSS. O *Department of State* (DOS) lidera e supervisiona estes esforços (...). O DOD proporciona capacidades coercivas e

⁶⁰ REINO UNIDO, Department for International Development – «How the UK manages SSR assistance: A ‘Joined-Up’ Approach». In *Security Sector Policy Brief*, p. 4.

⁶¹ Tais como o *Foreign and Commonwealth Office* (FCO), o *Department of International Development* (DFID), o *Ministry of Defense* (MOD) e o *Home Office*.

⁶² REINO UNIDO, Ministry of Defense, Foreign and Commonwealth Office, Department for International Development – «A Joint DFID/FCO/Mod Security Sector Reform Strategy». In *GCPP SSR Strategy 2004-2005*, 1.7.

construtivas para apoiar a fundação, reestruturação ou reforma das forças armadas e do sector de defesa e assiste e apoia as actividades de outras agências governamentais envolvidas em RSS. As forças armadas apoiam e participam em actividades de RSS, conforme instruções do comandante das forças conjuntas.”⁶³

De forma idêntica, a nível civil, as propostas existentes focam-se quase exclusivamente em exaltar os méritos de uma unidade de esforços e visão entre todas as agências, organizações, instituições e forças contribuintes no processo de reforma. Para os E.U.A., “os programas holísticos que levam em consideração todas as contribuições e ligações entre organizações, sectores e actores, podem aumentar as probabilidades de sucesso, minimizar o impacto de desenvolvimentos imprevistos e garantir o uso mais eficiente dos recursos” disponíveis.⁶⁴

A UE por sua vez, reconhece que “o potencial de coordenação da acção da Comissão Europeia, através do seu espectro de instrumentos políticos e financeiros, corresponde a uma vantagem crítica em questões de RSS”⁶⁵, e que “é importante para a UE como um todo, assumir uma abordagem abrangente e pragmática em relação ao processo de reforma, de modo a proporcionar apoio relevante, bem coordenado e oportuno”⁶⁶, ao longo de todos os procedimentos necessários.

É assim compreensível que, através das diversas recomendações se procure evitar a duplicação de esforços, enquanto se promove a complementaridade dos mesmos. Integrar os diversos *Country (CSP) and Regional (RSP) Strategy Papers* e os *Action Plans* e coordenar com as próprias parcerias bilaterais dos Estados Membros, permitirá alcançar uma visão mais holística das instituições comunitárias à questão de RSS. Por um lado, é desejável uma maior coordenação com a própria Comissão, entre as acções de PESC/PESD e as restantes actividades de assistência e ajuda ao desenvolvimento; por outro, o mesmo deve ser incentivado com todos

⁶³ ESTADOS UNIDOS, Department of Army – «Integrated Security Sector Reform». In *Stability Operations, FM 3-07*, p. 2.

⁶⁴ ESTADOS UNIDOS, U.S. Agency for International Development, Department of Defense, Department of STATE – «Guiding Principles». In *Security Sector Reform*, p. 4.

⁶⁵ UNIÃO EUROPEIA, Comissão Europeia – «European Community Support for SSR». In *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, p. 8, 4.3.

⁶⁶ Idem – «EU Support for SSR in the Future». In *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, p. 9, 5.1.

os Estados-Membros – que participem em processos de RSS a nível bilateral – e com outros Estados, organizações internacionais, parceiros doadores e ONGs.⁶⁷ As possíveis sinergias advindas de tal concertação, são assim elevadas a um dos princípios de actuação da UE em RSS.

Porém, a necessidade de maior consistência estrutural é ainda mais realçada entre as orientações da ONU. De facto, apesar do micro-universo institucional e da profusão de agências e organismos especializados, a referida organização internacional tem revelado uma fragilidade crónica no que à concertação de recursos e esforços diz respeito, reconhecendo que a “falta de um enquadramento e políticas comuns tem um impacto na coerência e qualidade da assistência das Nações Unidas aos parceiros nacionais” resultando “na maioria dos casos em actividades fragmentadas, com poucos recursos disponíveis.”⁶⁸ Com vista a colmatar essas mesmas falhas, incentivar uma racionalização das capacidades dos sistemas e promover princípios e prioridades comuns, são identificados alguns passos a tomar, tais como: a designação de entidades-líderes em sectores e actividades específicos – tendo por base uma unidade de apoio, a criar no seio do DPKO – a elaboração de mecanismos de coordenação entre os centros de decisão e a situação no terreno ou a criação de vínculos e ligações entre as diversas estruturas e enquadramentos existentes, pertencentes à ONU.⁶⁹

Para os Países Baixos, é igualmente evidente que seguir uma “*whole-of-government policy*”, consiste na abordagem mais produtiva em termos de resultados concretos no relacionamento com o Estado-alvo do processo de RSS. Inclusive, são apontadas as vantagens da conjugação de esforços entre todos os actores na área da política/diplomacia, segurança e desenvolvimento, com particular destaque para os elementos já no terreno, i.e. as missões diplomáticas e os respectivos embaixadores.

⁶⁷ UNIÃO EUROPEIA, Conselho da União Europeia – «Principles for an ESDP Action in Support of SSR». In *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, p. 12, 31.

⁶⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Secretariado-Geral – «Lessons learned from United Nations engagement in security sector reform». In *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*, p.12.

⁶⁹ *Idem* – «Developing a coherent United Nations approach to security sector reform». In *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*, p.15.
As mesmas recomendações tinham igualmente tido lugar ao abrigo de um relatório mais vasto sobre as operações de *Peacekeeping*, logo em 2007.

Todavia, os problemas de tais abordagens são também referidos, quando se constata que “são difíceis de atingir porque as perspectivas, os horizontes temporais e a cultura dos oficiais do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Defesa (...) divergem significativamente dos seus colegas, ligados à área da ajuda ao desenvolvimento, por exemplo.”⁷⁰ Possíveis confrontos, entre as respectivas áreas de actuação dos vários ramos governamentais, são assim identificados como os principais obstáculos a uma missão verdadeiramente abrangente, a que se deve acrescer a tradicional resistência em alterar o enquadramento institucional até então utilizado, bem como a tendencial preferência pelas opções a curto prazo, em detrimento de uma visão mais duradoura – e desse modo, mais inclusiva dos diversos esforços no terreno.

Quanto à OCDE, o incentivo para que os parceiros doadores desenvolvam capacidades abrangentes é de igual modo parte integrante da sua produção teórica.⁷¹ As suas próprias directrizes relativa a RSS declaram que, visando a eficiência e a eficácia generalizada, a “*whole-of-government policy*”, deve ser construída num entendimento comum e no respeito pelos diferentes mandatos e competências das diversas comunidades especializadas envolvidas, sendo a transparência de objectivos citada como favorecendo a coerência da estratégia adoptada.

Contudo, e embora a OCDE naturalmente incentive o uso concertado de instrumentos diplomáticos, legais, sociais, económicos, políticos e de segurança, não deixa igualmente de alertar para as dificuldades inerentes a tais intenções operativas, devido por um lado, à própria definição vasta – e deste modo, algo incerta – de RSS e por outro, à habitual falta de recursos e capacidades, tanto dos actores nacionais como multilaterais. É assim realçada a sua preferência por um processo gradual de reforma, com uma abordagem a longo prazo, que permita a reabilitação e melhoria progressiva dos diferentes sectores em causa.⁷² No fundo, a OCDE alerta que, não obstante os termos “holístico”, “abrangente” e “integrado” sejam frequentemente usados sem qualquer tipo de discriminação, o essencial é não esquecer o objectivo central da RSS, sob pena de um aparente processo de reforma ‘abrangente’ resultar na prática numa

⁷⁰ BALL, Nicole, SCHEYE, Eric, GOOR, Luc van de – « Pre-Inception Phase: Preparing the Terrain and Addressing Immediate Needs». In *From Project to Program: Effective Programming for Security and Justice*, p. 19, 58.

⁷¹ Vd. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – *Whole of Government Approaches to Fragile States*. Paris: OECD, 2006.

⁷² ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – «Designing Support Programmes for SSR Processes». In *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform*, p.67, 2.1.

abordagem ‘afunilada’, com diferentes projectos desenvolvidos para diferentes instituições e diferentes sectores.

No entanto, a organização não deixa de notar que “identificar que instrumentos e que perícias estão disponíveis e como podem ser conjugados de uma maneira coordenada, é crucial” e que “decisões sobre que departamento deve liderar e como é que a estratégia conjunta deve ser desenvolvida a nível político e no terreno, custarão tempo e paciência”.⁷³ Segundo a OCDE, este elemento deverá ser promovido através de financiamento flexível e da criação de estruturas de incentivos correctos – por exemplo, mais recursos humanos e técnicos disponíveis para determinado ramo/departamento governamental –, possibilitando assim a referida abrangência de uma missão de RSS.

III.2. Domínio local e o papel da sociedade civil

Desde as primeiras tentativas de conceptualização do conceito de RSS, cedo ficou claro para todos os intervenientes, o necessário envolvimento das classes dirigentes do país em questão, com vista a um conjunto de reformas que produzisse resultados efectivos e não fosse publicamente classificado como uma ‘imposição do exterior’. Muito embora os efeitos nocivos de um sector de segurança ‘danificado’ pudessem resultar num efeito *spill-over* para nações vizinhas ou até mesmo para o contexto regional e internacional envolvente, qualquer solução definitiva e abrangente teria que passar por um domínio eminentemente nacional⁷⁴ de todo o processo que, por sua vez, incluísse um nível elevado de cooperação entre a comunidade doadora e a nação em questão.

Deste modo, e tentando ultrapassar os referidos rótulos de ‘interferência externa’, os esforços actuais de RSS fazem questão de salientar o vínculo indissociável dos seus objectivos planeados com o envolvimento completo e total das autoridades locais, sendo que a participação da respectiva sociedade civil em todo o processo é considerada um objectivo acrescido, com

⁷³ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – «Managing, Monitoring, Reviewing and Evaluating Security Sector Reform Assistance Programmes». In *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform*, p.237, 2.1.

⁷⁴ Tradução livre do conceito original “*local ownership*”.

vantagens ao nível da aceitação geral e nacional das demais iniciativas com efeitos no sector de segurança.

A importância deste elemento é visível nas orientações da OCDE⁷⁵, nas quais se reconhece que “o domínio local de processos nacionais de RSS e programas de assistência internacional é essencial para que o desenvolvimento da justiça e segurança seja sustentável”⁷⁶ e que o encorajamento da participação das diversas partes interessadas – tanto do governo como da sociedade civil – neste tipo de programas pode aumentar o apoio aos mesmos, garantir que respondem às necessidades locais e aumentar as probabilidades da sua eventual eficiência.

Para esta organização, tal ocorre quando precedido da consulta e auscultação gerais das diferentes posições, opiniões e interesses no seio do Estado visado e da sociedade que o compõe. Não obstante, é realçado que controlo e domínio de todo o processo representa algo substancialmente diferente de uma mera participação, pois implica a consciência de que essa mesma participação é de facto eficaz e produz resultados tangíveis que reflectem as necessidades e desejos das diversas partes consultadas, não podendo de igual forma ser tomada como garantida – sobretudo se for caso de uma situação pós-conflito, onde a volatilidade ainda provavelmente impera.

Por outro lado, a OCDE também alerta para a pouca atenção que, por vezes, este elemento recebe no planeamento de programas de RSS, devido quer à dificuldade na sua implementação quer à quantidade de tempo e paciência que exige. Com efeito, “pressões emanadas de uma calendarização programática rigorosa e os ciclos de orçamentação levam frequentemente a que o domínio local seja entendido como um luxo que não pode ser suportado.”⁷⁷ Entre as sugestões para favorecer a introdução e efectivação deste elemento, a organização recomenda: uma maior inclusão do mesmo na delineação dos programas de RSS, entendendo-o como um objectivo em si mesmo; o apoio a iniciativas locais como forma de evitar a duplicação de esforços; a necessidade de uma visão flexível e de longo prazo face aos

⁷⁵ A importância da ‘nacionalização’ do processo de RSS tinha já sido elevado a princípio de trabalho em 2005. Vd. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – «Working principles for effective security system reform». In *Security System Reform and Governance*, p. 22, 1.

⁷⁶ Idem – «Designing Support Programmes for SSR Processes». In *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform*, p.64, 1.2.

⁷⁷ Ibidem.

previsíveis obstáculos; a conciliação de interesses e posições locais distintas e, por último, a identificação dos actores nacionais com relevância consensualmente reconhecida, que possam vir a influir positiva e construtivamente em todo o processo

Entre estes últimos, encontram-se os grupos intervenientes da sociedade civil que, de acordo com a OCDE, devem ser incentivados e abrangidos por todo o processo. Aliás, as próprias reformas planeadas no âmbito de RSS podem focar-se neste particular sector. Definido como “o espaço político entre os indivíduos e os governos, expresso através da participação de ONGs, grupos sociais, associações e outras organizações e redes”, é desejado o seu envolvimento na matéria em questão devido à potencial transmissão dos interesses e preocupações das populações em geral, encorajando assim reformas que respondam às necessidades populares de segurança e justiça.⁷⁸ Apoiar os esforços da sociedade civil na supervisão das instituições competentes, integrá-la em redes comuns internacionais que exponenciem o seu papel e reforçar as suas capacidades no terreno, poderão consistir em possíveis iniciativas que contribuam para a reforma generalizada do sector de segurança.

As directrizes comunitárias, por sua vez, versam também sobre a importância do domínio e participação local. Quando comprometida com iniciativas de RSS, “a UE precisa de garantir que o seu apoio corresponde às necessidades e desejos dos interessados locais e que é proporcionado tendo em conta o contexto político do processo de reforma geral. Acção da sociedade civil, sem o pré-consentimento dos governos, pode também contribuir para melhorias na supervisão do sector de segurança.”⁷⁹ Para a Europa, o domínio local destas actividades traduz-se então por um compromisso das autoridades locais com as acções no terreno, incluindo o seu apoio activo à implementação do mandato da missão de RSS – resultando na prática que a efectiva implementação e sustentabilidade da própria RSS recaia, em última análise, sobre responsabilidade local.⁸⁰

⁷⁸ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – «Implementing SSR Sector by Sector: Civil Society». In *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform*, p.224, 1.

⁷⁹ UNIÃO EUROPEIA, Comissão Europeia – «EU Support for SSR in the Future». In *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, p. 10, 5.1.

⁸⁰ UNIÃO EUROPEIA, Conselho da União Europeia – «Principles for an ESDP Action in Support of SSR». In *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, p. 11, 27.

É, no entanto, deixada em aberto a possibilidade de não existir um parceiro governamental estável e/ou fiável – mais uma vez derivado de uma possível crise ou do rescaldo imediato de um conflito –, o que dificulta a desejada ambição de comprometer as estruturas locais com a reforma desde o seu início. Perante esse cenário, a UE reconhece que os seus objectivos devem passar por um apoio inicial em menor escala ao nível de RSS, envolvendo preferencialmente a sociedade civil, de modo a contribuir para o fortalecimento gradual e constante das capacidades do Estado, que possibilite então uma efectiva reforma generalizada do seu sector de segurança.

Também os E.U.A. consagram este elemento entre as suas linhas de actuação. Para o exército norte-americano⁸¹, os “princípios, políticas, leis e estruturas que formam um programa de RSS estão enraizados nas instituições e na história, cultura e enquadramento legal” locais sendo que, nesse sentido, “as necessidades, prioridades e circunstâncias que guiam a RSS divergem substancialmente de um país para outro”.⁸²

Assim sendo, a responsabilidade última quanto a iniciativas de RSS recai na nação em questão, recomendando-se às forças norte-americanas no terreno, o respeito absoluto pelas visões e interpretações locais quanto ao que é entendido como arquitectura de segurança e como esta deve ser eventualmente reformada. Acresce o facto de que são o empenhamento e o compromisso construtivo dos líderes locais que irá garantir que as instituições, capacidades e forças desenvolvidas ao abrigo de RSS, tenham um efeito duradouro, sejam apropriadas às necessidades nacionais e sejam confiadas pelo respectivo governo e população.⁸³

Acima de tudo, em operações de estabilização, reconhece-se que as “forças de assistência externas” não podem impor o sucesso da missão de reforma ao país-alvo, sendo que esta visará sempre o desenvolvimento de um sector de segurança que reforce e consolide o governo local como a única autoridade legítima. Os riscos de ‘apoio indevido’ a uma cultura de dependência face aos recursos e esforços externos – que podem ser colmatados pela transição progressiva de

⁸¹ Esta secção, com excepção da tónica militar, é em tudo semelhante à correspondente no documento ‘civil’ produzido pelo USAID e já aqui citado.

⁸² ESTADOS UNIDOS, Department of Army – «Security Sector Reform Planning». In *Stability Operations, FM 3-07*, p. 6.

⁸³ Ibidem.

responsabilidades a nível de segurança – bem como a necessidade de criar e manter uma relação saudável entre a população local e as forças de segurança – “a confiança pública é ainda mais reforçada quando as forças locais apoiam actividades que fomentam a participação civil (...) tais como proporcionar segurança em actos eleitorais”⁸⁴ – são vertentes igualmente referenciadas.

Para os E.U.A., os princípios centrais de um programa de RSS devem reflectir por isso, as necessidades das populações e inculcar o domínio e controlo local de todas as etapas, ao longo da evolução gradual do processo.

Da parte da ONU, este elemento é igualmente inquestionável. De facto, para o Conselho de Segurança, a reforma do sector de segurança “deve ser um processo nacionalmente dominado, baseado nas condições e necessidades particulares do país em questão”, reconhecendo também que se trata de “um direito soberano e da responsabilidade primária da nação em causa determinar a abordagem nacional, as prioridades de RSS” bem como o provimento local de segurança.⁸⁵

O relatório do Secretário-Geral refere de igual modo que a “transformação do sector de segurança está inerentemente ligada aos objectivos nacionais e às relações entre as diversas instituições e grupos de um determinado país. A sua reforma é portanto um processo altamente político que tem de ser inserido no devido contexto nacional e regional específico”.⁸⁶ Quando não existe uma vontade genuína de construir um sector eficiente ou quando não existe um acordo básico entre os actores nacionais quanto aos objectivos e à abordagem a seguir, a contribuição da ONU será por isso, forçosamente limitada.

Deste modo, um mínimo de consenso local, compromisso político e coordenação entre os diversos actores de relevo, revelam-se elementos imprescindíveis para uma missão de RSS de sucesso. Igual atenção deve ser conferida a intervenientes ocasionalmente não consultados e a sectores da sociedade civil mais marginalizados – v.g. líderes tradicionais influentes ou grupos

⁸⁴ ESTADOS UNIDOS, Department of Army – «Security Sector Reform Planning». In *Stability Operations, FM 3-07*, p. 7.

⁸⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança – *Statement by the President of the Security Council*, p. 1.

⁸⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Secretariado-Geral – «Lessons learned from United Nations engagement in security sector reform». In *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*, p.11, 36.

de defesa dos direitos das mulheres – e à possível inclusão de RSS em estratégias nacionais de reforma generalizada, procurando obter desse modo, maior adesão pública.

É assim clara a mensagem transmitida por estas orientações: a ONU remete-se, automática e voluntariamente, para um papel essencialmente coordenador de esforços conjuntos internacionais e incentivador das iniciativas das autoridades nacionais. Com efeito, um dos seus princípios básicos de actuação nesta área declara que o objectivo da ONU em matéria de RSS é sobretudo “apoiar os Estados e sociedades a desenvolverem instituições de segurança eficazes, inclusivas e responsáveis, de modo a contribuir para a paz e segurança internacionais, desenvolvimento sustentável e fruição dos direitos humanos por todos.”⁸⁷ Tal inclui o apoio ao desenvolvimento de mecanismos de supervisão – executivos e legislativos – e das capacidades dos meios de comunicação social e da sociedade civil para interagirem com o processo de reformas. A promoção de um consenso geral e de um diálogo abrangente entre todas as partes merece igual destaque.

Contudo, esta visão algo optimista quanto a uma plena participação local em RSS é, de algum modo, confrontada com os alertas de atrasos e ineficiências associados a este elemento, oportunamente referenciados na proposta holandesa.

Com efeito, não se deixa de reconhecer que os “actores nacionais têm que formular a sua própria visão estratégica de como desenvolver os seus sectores de segurança e justiça e não simplesmente imitar soluções externas, quer venham dos países ocidentais quer de outras partes do mundo”⁸⁸ – esforços esses que devem ser devidamente apoiados e promovidos pela comunidade doadora. Todavia, estas particulares directrizes realçam que, poucos Estados em situação de pós-conflito, frágeis ou em processo de reconstrução, estão aptos a desenvolver políticas e estratégias ou capazes de implementar os seus objectivos – assim que decididos – devido aos seus constrangimentos de recursos e mão-de-obra especializada e devidamente formada nesta particular matéria.

⁸⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Secretariado-Geral – «Basic principles for a United Nations approach to security sector reform». In *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*, p.13, a).

⁸⁸ BALL, Nicole, SCHEYER, Eric, GOOR, Luc van de – «Enhancing the Environment for Effective Programming». In *From Project to Program: Effective Programming for Security and Justice*, p. 5, 15.

Por conseguinte, tanto a profundidade e extensão desses mesmos constrangimentos como a frequente dificuldade na sua identificação devem ser valorizadas pela comunidade doadora enquanto constrói os seus programas de assistência à medida do nível de desenvolvimento das instituições e da sociedade alvo.

E mesmo isso pode não ser suficiente, pois é igualmente frequente a falta de consenso e unidade quanto a objectivos e regras de implementação – aliado a profundas e, por vezes, irreconciliáveis divergências políticas – entre os diversos actores nacionais, o que poderá assim custar exponencialmente mais esforços e tempo aos parceiros doadores, eventualmente desmotivando-os e/ou desinteressando-os do processo de reforma em curso. Outro risco associado, consiste também nas sensíveis e difíceis decisões políticas tomadas pela comunidade doadora que se poderá ver forçada a negociar e chegar a um compromisso com forças locais, longe do desejado em termos de respeito visível pelos princípios democráticos.⁸⁹ Contudo, uma possível solução poderá passar pelo enfraquecimento progressivo de tais actores nacionais ao mesmo tempo que se promove e persuade os restantes a um compromisso de RSS, estável e duradouro.

Por outro lado, reconhece-se as tendências passadas dos parceiros doadores: o enfoque numa categoria limitada de actividades estatais – i.e. melhorar as capacidades formais apenas dos actores oficiais de segurança e justiça –, esquecendo ou subvalorizando, por vezes, a resposta às necessidades locais e a integração de redes de justiça local assim como de intervenientes não-formais, no seio da programação de RSS; a falha de tomar em conta certos déficits de governação substanciais – que, para além de cercearem a provisão de segurança, também enfraquecem a sua supervisão apropriada –; a falta de apoio à participação de grupos da sociedade civil em todo o processo – embora se ressalve que tal não equivale automaticamente à incapacidade dos cidadãos locais de expressar as suas posições mas, em muitos casos, à falta de mecanismos intermédios consistentes, v.g. organizações não-governamentais estabelecidas e credíveis.

⁸⁹ BALL, Nicole, SCHEY, Eric, GOOR, Luc van de – «Enhancing the Environment for Effective Programming». In *From Project to Program: Effective Programming for Security and Justice*, p. 7, 24.

O exemplo da Bósnia-Herzegovina é aqui citado como exemplo de compromisso com parceiros 'não-perfeitos', com vista ao desenvolvimento da segurança e justiça locais.

Mais uma vez, a tónica é assim colocada no grau de abrangência das estruturas nacionais, relevantes e participantes num eventual processo de reforma enquanto que, para os doadores, prende-se com uma questão de “proporcionalidade, equilíbrio e sensibilidade política”.⁹⁰

Seguindo na mesma linha, a posição britânica sobre RSS centra-se nas dificuldades de uma estratégia plenamente dominada/controlada a nível essencialmente nacional e nos receios dos parceiros locais, face a certas intenções dos países/organizações doadores.

Entre estas, conta-se a tradicional reserva de soberania relativamente à defesa nacional e segurança interna de qualquer país, em virtude da qual, os governos locais podem, por exemplo, ter reticências quanto à partilha de informação sensível. De forma similar, as frequentes pressões para a redução do tamanho e recursos das respectivas forças de segurança, pode também ser entendido como uma ameaça à capacidade estatal de garantir a segurança nacional. Alguma relutância local também será de esperar quando existe a possibilidade, ainda que reduzida, de o parceiro doador em causa retirar-se antes de cumpridos os objectivos iniciais a que se propôs, o que leva assim as autoridades locais a ‘desconfiarem’ de programas de reformas de relativa longa duração e consequente implementação demorada.⁹¹

No fundo, alerta-se para as situações de alguns países, onde existe reduzida discussão pública sobre qual o papel a conferir – numa perspectiva mais redutora do sector de segurança – aos militares no seio da respectiva sociedade, como devem ser geridos e quais os recursos necessários à sua boa gestão. A dissociação entre a população e as forças de segurança – frequentemente conotadas com o uso abusivo e indiscriminado da força – é assim um factor que pode ser compensado por uma maior consciência cívica das questões de segurança locais, proporcionando, deste modo, as condições ideais para um consenso nacional quanto a um programa abrangente de reformas e a construção de coligações políticas estáveis que sustentem as mesmas.

⁹⁰ BALL, Nicole, SCHEY, Eric, GOOR, Luc van de – «Enhancing the Environment for Effective Programming». In *From Project to Program: Effective Programming for Security and Justice*, p. 8, 26.

⁹¹ REINO UNIDO, Department for International Development – «Donor strategy». In *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, p. 13, 3.2.

À sociedade civil são reconhecidas as tarefas de facilitar o diálogo, monitorizar as actividades das forças de segurança e expressar as suas posições sobre as políticas vigentes ou em curso que visem o sector e, por conseguinte, o restante Estado. Com efeito, “reforçar as instituições da sociedade civil é um elemento chave de uma solução mais abrangente para RSS, permitindo que a população possa perceber o papel de um sector de segurança democrático e responsável assim como a contribuição que este poderá ter para as suas próprias necessidades de segurança”.⁹²

Entre as diversas recomendações para reforçar a participação da sociedade civil nas questões de RSS, é sugerido, por exemplo, o treino de determinados grupos de cidadãos locais em matérias como gestão de conflitos e direitos humanos, que poderão ajudar a promover debates alargados e informados sobre os próprios fundamentos e objectivos de RSS. É também incentivado o papel de *think-tanks* e institutos de pesquisa locais, que possam desenvolver capacidades nacionais, particularmente versadas em questões de segurança, podendo assim ser aplicadas no país em causa.⁹³ Uma maior sensibilidade política e social por parte de todos os intervenientes externos bem como um processo cuidadosamente elaborado de auscultação e consulta das forças locais, é de igual modo considerada uma potencial via de entendimento mútuo, que possibilite um consenso generalizado quanto a obrigações, intenções, pontos de entrada e pontos de saída das iniciativas de RSS em curso.

III.3. Planificação, programação e avaliação

Face às exigências materiais e temporais que uma missão de RSS frequentemente comporta, surge como necessidade imperativa a elaboração de critérios programáticos que permitam um programa de reformas no terreno, sustentado e equilibrado. Contudo, dados os resultados díspares alcançados – derivados dos contextos e circunstâncias locais

⁹² REINO UNIDO, Department for International Development – «The UK Global Pool thematic SSR Strategy». In *Security Sector Policy Brief*, p. 10.

⁹³ Idem – «Building public awareness». In *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, p. 20 e 21.

significativamente diferentes entre si – uma eventual concertação a nível de sequenciação dos esforços de RSS torna-se difícil de alcançar.⁹⁴

Da parte do Reino Unido, é suscitada a necessidade de um contexto agregador local, na forma de uma política nacional de segurança. Esta, terá que galvanizar a resposta nacional às ameaças de segurança que um país possa enfrentar, tal como definir os papéis reservados aos principais actores de segurança, proporcionando uma base teórica para a validação das estruturas dentro do próprio sector e perante a opinião pública.

Não obstante, reconhece-se que, antes de se alcançar este estado ideal de predisposição política interna, é necessário proceder primeiro a um planeamento estratégico, que implicará uma revisão completa e abrangente do sector de segurança.⁹⁵ Este processo de revisão – frequentemente seguido pela elaboração dos chamados “*whites papers*” – envolve assim a identificação das principais ameaças de segurança – externas e internas – bem como as opções disponíveis para as conter e combater, permitindo aos respectivos governos uma actualização das referidas políticas de segurança nacional e, conseqüentemente, a elaboração de directrizes realistas quanto ao processo evolutivo de implementação das mesmas.⁹⁶

É no entanto claro que “não existe um processo base para a condução de uma revisão de segurança. O seu alcance e natureza será determinando pelas prioridades dos governos e cultura política, pela qualidade dos recursos humanos à sua disposição e pela medida em que as preocupações da sociedade civil são tomadas em consideração”.⁹⁷

Se bem que com um enfoque particular na área da defesa, esta abordagem visa sobretudo incentivar um processo autóctone e autónomo, como precursor de quaisquer medidas mais incisivas de RSS. Numa versão orientadora posterior, já são, no entanto, tomadas em consideração as necessidades programáticas objectivas de possíveis missões de RSS e, nesse

⁹⁴ Para dois exemplos de esquematização de abordagens programáticas, ver Anexo II.

⁹⁵ Como no exemplo dado, de Timor-Leste, cuja revisão das necessidades de defesa e segurança interna em 2000, foi financiada pelo Reino Unido.

⁹⁶ REINO UNIDO, Department for International Development – «Building strategic planning capacity». In *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, p. 22, 6.2.

⁹⁷ Idem – «Building strategic planning capacity». In *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, p. 23, 6.2.

sentido, os esforços da estratégia britânica são assim esquematizados com base em quatro vectores:

- **Análise e pesquisa para o desenvolvimento de políticas**, i.e. o aumento das capacidades de aconselhamento e análise por parte das autoridades britânicas, no tratamento e planeamento de actividades de RSS.

- **Reforma institucional efectiva**, i.e. o apoio às instituições governamentais dos países parceiros e às ONGs dedicadas ao desenvolvimento e implementação de RSS.

- **Desenvolvimento de capacidades**, i.e. o incentivar à criação de um ambiente de mudança e das fundações para uma reforma sustentável, tanto a nível internacional com outros intervenientes de destaque, como a nível local, com as instituições-alvo.

- **Integração e troca de informações**, i.e. permitir a partilha de conhecimentos e experiências com iniciativas de RSS, encorajando uma concertação internacional que aborde as questões de segurança de forma coordenada e conjunta.

Por sua vez, estas possíveis modalidades de um programa de RSS terão que ser enquadradas por outra categoria de objectivos globais, aplicados na sua generalidade, de forma a nortear a sua aplicação no terreno. É assim requerido saber:

- “O quê?/*What?*” – Ajudar os governos de países em desenvolvimento ou transição a cumprir as suas funções de segurança, através de reformas que proporcionem um sector de segurança apropriado, eficiente, eficaz e democraticamente responsável.

- “Porquê?/*Why?*” – Sectores de segurança capazes e responsáveis são necessários para evitar conflitos e garantir uma paz sustentada, por exemplo, após uma operação de manutenção da paz. Necessário levar em conta também o interesse do Reino Unido na paz e segurança internacional.

- “Como?/*How?*” – Através do reconhecimento da liderança britânica nesta particular área e consequentes pedidos de treino e apoio técnico.

- “Quem?/*Who?*” – Para além do DFID e do MOD, a restante classe política dirigente assim como os doadores internacionais – bilaterais e multilaterais – e grupos da sociedade civil, serão considerados os principais intervenientes.

- “Resultado?/*Outcome?*” – Visar melhorar os recursos dos sectores de segurança nos países-alvo, incentivando-os a levarem a cabo os seus deveres em conformidade com os direitos humanos e os parâmetros de responsabilização, conduzindo assim a uma redução dos conflitos e de risco dos mesmos.⁹⁸

Estas questões são assim colocadas a cada possível vector escolhido, de modo a tentar antecipar os recursos e intervenientes necessários e prever eventuais obstáculos e condicionalismos, que influenciem o resultado pretendido.

Por outro lado, é igualmente previsto a “monitorização, revisão e avaliação” de todos os projectos iniciados pelas autoridades do Reino Unido, com base nos respectivos relatórios de actividades e sempre tendo em mente os objectivos gerais da estratégia aglutinadora. É considerado necessário aferir se “os pressupostos/avaliações com base nos quais o planeamento foi feito, ainda se verificam; se os objectivos e/ou os programas em si requerem ajustamentos; se as várias actividades indispensáveis aos resultados finais pretendidos, estão a ser implementadas

⁹⁸ REINO UNIDO, Ministry of Defense, Foreign and Commonwealth Office, Department for International Development – «Objectives». In *GCPP SSR Strategy 2004-2005*, 2.-2.4.

eficazmente e se estão a ter os efeitos desejados.”⁹⁹ A avaliação, por sua vez, carece de um carácter regular e é feita por entidades independentes – externas à aplicação geral da estratégia – focando-se no processo de gestão da mesma e na medida do progresso obtido, quando confrontando com os indicadores de resultados, previamente determinados.

No que diz respeito à UE, as suas propostas ao nível de RSS baseiam-se substancialmente nas disposições da OCDE. Contudo, tal não obsta à vontade de formulação de orientações concretas quanto a este particular elemento, que levem em consideração as especificidades do possível contributo, esforços e actores comunitários envolvidos em actividades deste género.

De facto, uma das recomendações feitas, consiste precisamente em reforçar o diálogo político e programáticos entre todas as partes intervenientes em RSS, de modo a se chegar a um acordo quanto a “objectivos, prioridades e mecanismos de acompanhamento”, que permitam alcançar uma capacidade e actuação mais eficiente das instituições públicas visadas pelos programas de reforma.

Da mesma maneira, pretende-se também o desenvolvimento de ferramentas para uma análise inclusiva do tema em questão assim como directrizes operacionais, que possibilitem a avaliação, programação e implementação do apoio comunitário a missões de RSS no terreno.¹⁰⁰

Por sua vez, as orientações relativas à interligação entre a PESD e RSS são um pouco mais explícitas. Inclusivamente, os próprios princípios de actuação referenciados abrangem a medição do progresso alcançado, chegando ao ponto de se declarar que, o apoio continuado da UE a estes programas, deve estar ligado a desenvolvimentos assinaláveis, comparáveis com metas pré-definidas e acordadas.¹⁰¹

De igual forma, reconhece-se a necessidade de desenvolver linhas-padrão operacionais – i.e. um “*Concept of Operations*” (CONOPS) – que sejam capazes de abranger todo o tipo de

⁹⁹ REINO UNIDO, Ministry of Defense, Foreign and Commonwealth Office, Department for International Development – «Monitoring, Review and Evaluation». In *GCPP SSR Strategy 2004-2005*, 5.1.

¹⁰⁰ UNIÃO EUROPEIA, Comissão Europeia – «EU Support for SSR in the Future». In *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, p. 10 e 11, 5.2.

¹⁰¹ UNIÃO EUROPEIA, Conselho da União Europeia – «Principles for an ESDP Action in Support of SSR». In *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, p. 11, 28.

missões de RSS a que a UE se propõe.¹⁰² Alguns passos essenciais são, no entanto, já previstos, como a chamada missão de averiguação – se possível, com o apoio do governo local – a qual tem como objectivo, a recolha de todos os factos pertinentes para o lançamento de uma missão de RSS. É também prevista uma situação de forçosa conjugação de esforços entre as componentes civis e militares, presentes num eventual processo de reformas promovido pela UE, onde se procura integrar possíveis contributos de origens diversas.¹⁰³

A ONU, por sua vez, reconhece as suas falhas quanto a este elemento em particular, tendo delegado e/ou confiado nas capacidades de actores terceiros. O relatório do Secretário-Geral refere que, por norma, os Estados devem ser encorajados a formular projectos de RSS de uma maneira abrangente, que esteja intrinsecamente ligada às agendas nacionais de reforma. Quaisquer esforços iniciais devem preferencialmente começar por uma análise minuciosa e abrangente das necessidades efectivas de segurança de um dado país, para além, é claro, de se basearem em “considerações claras e realistas do que é financeiramente, operacionalmente e logicamente viável”.¹⁰⁴

Inclusivamente, entre os diversos princípios básicos da sua abordagem, é declarado que, por um lado, “uma estratégia claramente definida, que inclua a identificação de prioridades, cronogramas indicativos e as parcerias requeridas, é necessária para a implementação de um processo de RSS” e, por outro, que a “monitorização e avaliação regular, com base em princípios estabelecidos e referências específicas, é essencial para garantir o progresso” de eventuais programas de reforma.¹⁰⁵

Estes princípios são ainda posteriormente reflectidos na definição de um possível papel da ONU nesta área. A nível operacional, a organização poderá contribuir em termos de

¹⁰² Para além de missões de RSS mais generalizadas, é possível a implementação de programas concretos focados apenas na reforma do sector da defesa, da polícia, do Estado de Direito, do controlo fronteiriço e alfândegas, ou nos aspectos financeiros e orçamentais do sector de segurança.

¹⁰³ UNIÃO EUROPEIA, Conselho da União Europeia – «Preparation/Planning». In *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, p. 19, 53-55.

¹⁰⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Secretariado-Geral – «Lessons from United Nations engagement in security sector reform». In *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*, p.11, 39.

¹⁰⁵ Idem – «Basic principles for a United Nations approach to security sector reform». In *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*, p.13, 36, g), j).

planeamento estratégico e da avaliação de necessidades, i.e. apoiando e promovendo a elaboração de estratégias de segurança nacionais e participando na identificação inicial dos principais vectores de uma missão de RSS. Noutro prisma, é também referido a possibilidade de reforçar os mecanismos de supervisão, quer através do apoio ao desenvolvimento de mecanismos executivos e legislativos, quer através das capacidades, por vezes inexploradas, dos *media* e da sociedade civil, que contribuam para a dita supervisão. Este rol de papéis que a ONU poderá assumir é, por fim, complementado pela vertente de monitorização, avaliação e revisão, através de parceiros internacionais ou nacionais, visando controlar e garantir os resultados advindos de um processo de reformas.¹⁰⁶ Todas estas atribuições serão, por sua vez, preferencialmente levadas a cabo pelas novas capacidades especializadas que a ONU terá que desenvolver, ao longo de toda a sua cadeia de comando.

No que diz respeito aos E.U.A., é dada igual relevância a esta questão. Para o Manual de Operações do Exército, uma missão de RSS sustentável depende de um planeamento minucioso – onde se considere as contribuições únicas de cada participante activo – através do qual, se vise um ritmo prático de reformas, tendo em conta o contexto político e cultural da situação específica em análise. É dado um especial enfoque à forçosa sensibilidade inerente, de modo a que o referido plano não aparente um “paradigma do Ocidente” para o sector de segurança, i.e. um modelo ocidentalizado, que pode até nem vir a ser o mais apropriado face às especificidades locais. No fundo, trata-se de garantir que, ao visar as causas subentendidas dos problemas motivadores de um programa de RSS, se evite alimentar ou criar novas crises de seguranças que tornem os esforços dos E.U.A. e de outros parceiros envolvidos, essencialmente redundantes.¹⁰⁷

Outros aspectos a ter em mente, aquando da projecção e planeamento de RSS, incluem o nível de desenvolvimento da nação anfitriã – em especial, as altas taxas de pobreza, a corrupção endémica e as oportunidades económicas existentes – assim como a já sobejamente citada, estratégia de defesa nacional. Porém, nesta abordagem específica, os E.U.A. reconhecem que, na ausência de instituições governamentais legítimas e capazes de elaborar tais directrizes, o

¹⁰⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – «Potential role of the United Nations in security sector reform». In *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*, p.14-15, 50, b), f), g).

¹⁰⁷ ESTADOS UNIDOS, Department of Army – «Security Sector Reform Planning». In *Stability Operations*, FM 3-07, p. 6.

planeamento de RSS poderá ficar dependente de uma eventual “revisão da estratégia de segurança internacional e da política de defesa a adoptar”, antes de se implementar o referido plano. Em última análise, tal revisão tratará de garantir a constituição de um aparelho de segurança apropriado às necessidades do Estado e da respectiva população.

Por sua vez, as orientações civis norte-americanas esquematizam de forma generalizada a execução de programas de RSS, por qualquer ramo ou agência civil do governo, dividindo-se por cinco fases abrangentes:

- **Avaliação inicial** – Preferencialmente, com base numa análise inter-agências e eventual trabalho de campo, identificando instituições e actores relevantes, pontos fortes e falhas a nível das capacidades bem como priorizando pontos de entrada para possíveis missões de RSS e actividades associadas. Estes esforços primários deverão levar em conta: os objectivos de política externa dos E.U.A.; os recursos, requisitos e capacidades dos governos parceiros; a possível contribuição de outros membros da comunidade internacional; as necessidades de segurança individual e da respectiva comunidade. Grupos locais mais vulneráveis e questões de segurança e justiça deverão também merecer atenção nesta fase.

- **Planeamento** – Tendo em consideração que quaisquer desenvolvimentos não planeados correm o risco de subverter os resultados pretendidos para uma missão de RSS, é dado enfoque a uma coordenação intensa de esforços, que possibilite a sincronização dos diversos canais oficiais norte-americanos, por exemplo, através de uma correcta execução do orçamento atribuído. Tal poderá ajudar a priorizar e sequenciar as actividades numa estratégia coerente. De igual forma, o facto de outros doadores poderem vir a envolver-se em programas de reformas com a mesma nação visada, leva a que seja importante uma concertação e consulta inicial, de modo a evitar a duplicação de esforços. Ênfase é, por sua vez, colocada na garantia de recursos necessários para a efectivação do que é planeado assim como na respectiva observância da aplicação da lei.

- **Treino** – Dado o carácter assumidamente multi-disciplinar de RSS, é reconhecida a necessidade de treinar um corpo especializado de apoio à implementação do processo de reformas, com base nos recursos do parceiro doador primário, neste caso, os E.U.A.

- **Implementação** – Refere-se a necessidade de coordenação de todos os esforços a nível governamental, de modo a se cumprir os objectivos devidamente programados e calendarizados, sempre com base nos princípios orientadores.¹⁰⁸ Através de um alinhamento e sincronização cuidadosos, é assim possível reduzir o grau de conflito institucional entre as diversas agências/instituições tirando, desse modo, o maior partido das respectivas vantagens comparativas.

- **Monitorização e avaliação** – Os programas de RSS devem ser monitorizadas ao longo da sua implementação, de modo a proporcionarem resultados sustentáveis ao mesmo tempo que minimizam consequências negativas imprevistas. Uma avaliação aquando de pontos fulcrais dos programas ou no seu término, poderá igualmente contribuir com uma medição importante da sua eficácia, que permita ajustar reformas decorrentes ou futuras. Este mesmo processo de avaliação deve procurar identificar desde o início, os resultados expectáveis assim como os possíveis efeitos, que poderão eventualmente servir como referências posteriores.¹⁰⁹

No caso da proposta holandesa mais recente, é entendido que os objectivos base de um programa de RSS são melhor alcançados, quando os respectivos doadores proporcionam o seu apoio em três fases interligadas, permitindo que as necessidades imediatas sejam atendidas enquanto uma programação a longo prazo é desenvolvida.

¹⁰⁸ Apoio ao domínio local; incorporação do princípio de *Good Governance* e respeito pelos direitos humanos; equilibrar apoio operacional com reforma institucional; encadear segurança com justiça; fomentar transparência; não causar danos (aqui traduzido do original “do no harm”).

¹⁰⁹ ESTADOS UNIDO, U.S. Agency for International Development, Department of Defense, Department of State – «Program Implementation». In *Security Sector Reform*, p. 6-7.

• **Fase de pré-incepção** – Esta fase em particular, inicia-se com a recolha de informação fundamental para o sucesso das reformas, i.e. quais os principais intervenientes, o contexto actual da sector de segurança a reformar, quais as necessidades de segurança mais prementes e quem as presentemente satisfaz. É também necessário criar e fomentar um clima de confiança entre as diversas partes, evitando conflitos institucionais a médio prazo, quer entre os próprios actores locais, quer entre estes e os parceiros doadores. De referir ainda a possibilidade de se começar a dar resposta a algumas das preocupações mais facilmente identificáveis, tais como, gestão financeira, processos de *vetting* ou actividades de DDR, por exemplo.¹¹⁰

• **Fase de incepção** – A partir do momento em que os projectos de apoio a curto prazo estejam encaminhados e que o contexto local esteja melhor delineado, é possível dar início ao passo seguinte. Para além de reforçar os objectivos da fase anterior, esta etapa visa reduzir o risco inerente à sensibilidade, complexidade e dificuldade, que advêm de abordar um sector de segurança específico numa lógica de programação estratégica duradoura, ao mesmo tempo que se procura atender às necessidades mais imediatas. Procurar basear-se em sistemas de justiça e segurança locais, aproveitar o trabalho efectuado por outros parceiros internacionais ou entidades locais e reforçar a confiança entre as partes envolvidas, são outras medidas passíveis de serem tomadas a este ponto, para reforçar um projecto de RSS.¹¹¹

• **Programação a longo prazo** – Com base nas lições e conhecimentos retidos das fases anteriores, os doadores e os parceiros nacionais devem ser capazes de gerar um programa de desenvolvimento de longo prazo – entre 4 a 7 anos. Este mesmo programa, deve focar-se nas questões e/ou actores que a fase de incepção identificou como tendo mais probabilidades de sucesso de serem reformados. Tal não obsta, no entanto, a que novas actividades sejam incluídas ou iniciativas prévias sejam eliminadas – devido, por exemplo, à falta de capacidade das estruturas nacionais em cumprirem o acordado, falta de vantagens comparativas para os doadores

¹¹⁰ BALL, Nicole, SCHEY, Eric, GOOR, Luc van de – «Pre-Inception Phase: Preparing the Terrain and Addressing Immediate Needs». In *From Project to Program: Effective Programming for Security and Justice*, p. 17-24, 52.-76.

¹¹¹ Idem – «The Inception Phase». In *From Project to Program: Effective Programming for Security and Justice*, p. 25-29, 77.-89.

ou simples incapacidade de alcançar as expectativas iniciais. É igualmente necessário que o projecto de RSS se revele fiscalmente sustentável.¹¹²

• **Gestão da programação de segurança e justiça** – Esta fase concentra-se inicialmente no tratamento e gestão de um processo de RSS devidamente programado. Tendo em conta que as avaliações iniciais, a elaboração e desenvolvimento programáticos assim como a sua implementação, são raramente levados a cabo na sua totalidade pelos mesmos intervenientes, é visível a necessidade de manter a maior continuidade possível entre as três fases anteriores, de modo a promover a consistência e coerência da visão orientadora de todo o percurso de reformas. Por outro lado, é realçado a importância da supervisão por parte de estruturas especializadas dos doadores da missão; é, no entanto, dada clara preferência a uma presença física no terreno que, para além de agregar todos os esforços internacionais decorrentes, se assegure da efectiva eficácia do programa de RSS em causa.¹¹³

No caso da OCDE, as suas orientações são as mais pormenorizadas quanto a este particular elemento. Um programa de assistência externa de RSS – não desprezando as avaliações iniciais que possam suscitar o mérito de tais iniciativas e a vontade/interesse dos parceiros doadores – deve desenvolver-se nos seguintes moldes.

• **Fase de inepção** – Para a OCDE, é clara a necessidade de uma etapa em que se dê resposta a desafios comuns, se constrói apoios e capacidades, se testa pressupostos e se estabelece as fundações de um progresso a longo prazo, antes de se proceder à implementação de programas mais vastos e incisivos, ao nível do sector de segurança. Variando entre 12 a 18 meses, esta fase possui assim cinco objectivos:

¹¹² BALL, Nicole, SCHEY, Eric, GOOR, Luc van de – «Generating the Long-Term Programme». In *From Project to Program: Effective Programming for Security and Justice*, p. 30, 90.-91.

¹¹³ Idem – «Managing Security and Justice Programming». In *From Project to Program: Effective Programming for Security and Justice*, p. 31-33, 92.-99.

- Criar confiança entre os actores locais e internacionais em questões políticas extremamente sensíveis;
- Verificar se existe um valor acrescentado derivado de um possível programa internacional de RSS;
- Confirmar os compromissos dos parceiros governamentais e de outros actores locais;
- Criar um clima de diálogo com o país em causa, no que respeita a assuntos de segurança e justiça;
- Produzir avaliações detalhadas que ajudem a elaboração de programas de longo prazo e a tomada de decisões dos parceiros doadores.¹¹⁴

Para além de projectos-piloto, troca de experiências intra-regionais e desenvolvimento de capacidades locais, esta fase foca-se sobretudo nas actividades avaliadoras do contexto interno local. Estas últimas, para além da sua diversidade – análises informais preliminares, estudos prospectivos iniciais, avaliações completas ou sectoriais – devem sempre basear-se em quatro grupos temáticos, que poderão proporcionar um entendimento completo da situação local: análise da economia política e de conflitos; *Governance* e capacidade das instituições de segurança e justiça; necessidades de segurança e justiça dos cidadãos; outros programas ou iniciativas locais já existentes. Contudo, não deixam de ser realçados os perigos de um *trade-off* entre a desejada abrangência de uma avaliação e o excessivo grau de domínio local – v.g.,

¹¹⁴ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – «Fostering a Supportive Political Environment». In *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform*, p.34, 5.

sensibilidades políticas pré-estabelecidas e resistentes a reformas –, que poderá comprometer os próprios objectivos desta fase.¹¹⁵

Todo o trabalho efectuado será depois utilizado na etapa final desta fase, ou seja, na elaboração dos programas de apoio de RSS, que deverão assim basear-se em 4 princípios:

- Melhorar a aplicação de segurança profissional e dos serviços de justiça às comunidades locais;

- Reforçar a supervisão das instituições de segurança e justiça de modo a garantir que os actores de segurança são responsabilizados, os direitos humanos respeitados e o Estado de Direito garantido;

- Fortalecer o domínio local do processo de RSS através de liderança governamental e participação alargada da sociedade civil;

- Aumentar a sustentabilidade dos serviços de segurança e justiça através de melhores capacidades humanas, processos orçamentais e gestão financeira.¹¹⁶

Estes programas, além de atenderem aos referidos princípios, devem também incluir objectivos concretos a atingir, de forma compatível com quaisquer estratégias nacionais existentes e flexíveis ao ponto de serem eventualmente alterados, caso se justifique. É igualmente requerida a previsão de mecanismos de monitorização e revisão do progresso expectável – que permitam a mitigação de riscos futuros associados à frequente incerteza do conjunto de reformas – através de indicadores previamente delineados e acordados entre todos os

¹¹⁵ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – «Undertaking Security System Reform Assessments». In *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform*, p.56, 8.

¹¹⁶ Idem – «Designing Support Programmes for SSR Processes». In *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform*, p.63, 1.

intervenientes. Por outro lado, é também dado enfoque à necessidade de programar fundos adequados e uma gestão financeira efectiva que garantam a sustentabilidade prática dos esforços internacionais, ao longo de um período de tempo considerável – quer seja através dos orçamentos nacionais, programas de financiamento internacional ou fundos especializados.¹¹⁷

• **Fase de implementação** – As linhas programáticas previamente definidas devem ser assim postas em prática, permitindo uma efectiva concretização das intenções dos parceiros doadores e dos esforços investidos num programa de RSS. A OCDE identifica por isso, nove áreas em que um eventual processo de reformas se poderá focar: supervisão democrática e responsabilização; reforma da defesa; reforma dos serviços de informação; gestão integrada das fronteiras; reforma dos serviços policiais; reforma dos serviços judiciais; reforma dos serviços prisionais; empresas de segurança privada; sociedade civil.

Por outro lado, é reconhecido que os meios, através dos quais um determinado programa é desenvolvido e implementado, determinam frequentemente o seu resultado final, ou seja, importa investir em capacidades humanas e técnicas capazes de gerir todo o processo, ao longo da sua respectiva duração.

De igual modo, a revisão e avaliação dos resultados obtidos – ou falta dos mesmos – é inserida na parte final desta fase. Com base em indicadores desenvolvidos na elaboração programática, poderão ser levadas a cabo revisões periódicas que sugiram ajustamentos e melhoramentos, ajudando assim a atingir os objectivos planeados. Não devem ser consideradas como opções extra, mas sim como partes intrínsecas dos programas de assistência delineados. As avaliações, por sua vez, deverão só ocorrer aquando do término dos ditos programas, proporcionando informações e lições, passíveis de serem utilizadas e levadas em consideração por actividades de RSS posteriores.¹¹⁸

¹¹⁷ Como os chamados SWAps, i.e. *sector-wide approaches*.

¹¹⁸ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – «Managing, Monitoring, Reviewing and Evaluating Security System reform Assistance Programmes». In *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform*, p.240-243, 4.

Por último, importa referir um particular contributo teórico da Suécia, para o desenvolvimento deste elemento, em geral, e das avaliações da situação no terreno, em particular. Focando-se nesta parte concreta de programação de RSS, a semi-governamental Academia Folke Bernadotte acredita que o sucesso de uma missão de reformas é condicionado e influenciado pelo grau de rigor e precisão da análise efectuada da provisão de segurança local, que permite melhor compreender e planear esforços internacionais de RSS. Visa-se “garantir que as avaliações de RSS sejam levadas a cabo de maneira abrangente de modo a evitar a fragmentação sectorial e abordar o tópico de uma perspectiva social”.¹¹⁹

Deste modo, prevê-se as seguintes etapas:

- **Considerações quando do planeamento** – Numa fase muito embrionária, é importante ter em consideração os termos de referência e o alcance que se pretende incutir a possíveis actividades no sector de segurança, o nível de compromisso do país doador – neste caso, a Suécia – uma possível calendarização inicial, a previsão de eventuais obstáculos/constrangimento e o nível de domínio local que é expectável encontrar, ao trabalhar com as autoridades de determinado país.

- **Fase de análise de fundo/antecedentes** – Incluirá levar a cabo uma análise contextual da situação política, histórica e cultural bem como dos factores determinantes e influentes do sector de segurança – possíveis acordos de paz, por exemplo. É também necessário proceder à identificação dos actores de relevo a nível nacional e a existência ou não de uma estratégia ou visão, que permita englobar eventuais iniciativas de RSS.

- **Fase de avaliação no terreno** – A este ponto, será importante descobrir e reter quais as principais necessidades de segurança locais e os possíveis pontos de entrada que daí se podem extrapolar. Analisar as estruturas e relações formais e informais de segurança tal como identificar possíveis parceiros no processo de RSS, completam os passos a tomar nesta fase.

¹¹⁹ FOLKE BERNADOTTE ACADEMY – «Introduction». In *Security Sector Reform: Assessment Framework*, p.4, 1.1.

- **Metodologia e delineação** – Com base na informação e dados obtidos anteriormente, será possível proceder a uma revisão dos parâmetros metodológicos pré-estabelecidos e começar a preparar a elaboração das disposições programáticas – incluindo já mecanismos de supervisão e monitorização – que sustentarão uma missão de RSS no país-alvo.

III.4. Perspectiva regional e multilateral

Dadas as referidas disparidades entre os vários contextos locais, alvo de actividades concretas de RSS, torna-se frequente a procura de actores/instituições, geralmente consideradas secundárias, nas quais se possa delegar funções e recursos ou trazer para primeiro plano na concretização das estratégias delineadas, de modo a obter-se resultados mais visíveis e eficazes ao nível do sector de segurança.

Para a UE, os seus próprios esforços de RSS estão intrinsecamente ligados a esta dependência/cooperação com os seus pares, mais versados ou habituados a esta área de actuação específica. Com efeito, a acção da UE tem de ser coordenada com o trabalho de outros actores externos, através do desenvolvimento de directrizes de implementação que envolvam a OCDE/DAC, os diferentes Estados-Membros e outros potenciais doadores, v.g. Canadá, E.U.A., Noruega ou Suíça. Por outro lado, visando-se “promover um multilateralismo eficaz, deve-se procurar uma coordenação e cooperação próximas com as Nações Unidas e outras organizações internacionais, incluindo as organizações regionais e sub-regionais, como a OSCE ou a UA”.¹²⁰ No fundo, reconhece-se que tais actores podem-se revelar importantes parceiros e intervenientes na construção e implementação de programas de RSS, levando a que o desenvolvimento de capacidades a um nível regional e sub-regional, seja um importante factor no apoio a estas missões.

Por conseguinte, uma das recomendações para o melhoramento do contributo comunitário em questões de RSS consiste precisamente no reforço da cooperação com parceiros internacionais – com particular enfoque em treino, partilha de informações e lições – e em

¹²⁰ UNIÃO EUROPEIA, Comissão Europeia – «EU Support for SSR in the Future». In *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, p. 10, 5.1.

melhor coordenação de planeamento e implementação do apoio à reforma dos sectores de segurança em causa.¹²¹

A abordagem da PESD, por sua vez, chama a atenção para certos pormenores a ter em consideração. Por exemplo, as actividades de RSS precisam de ser construídas à medida das necessidades específicas locais e em função do seu ambiente político, tanto nacional como regional. Um possível factor a ter em conta poderá residir na eventual perspectiva de um determinado Estado em tornar-se membro de uma organização internacional/regional/sub-regional, o que poderá influenciar significativamente os recursos alocados bem como a orientação geral da missão no terreno.¹²²

Simultaneamente, é realçado que a UE exige uma base legal para dar início a projectos de RSS. Base essa, que deverá ter como pano de fundo uma resolução do Conselho de Segurança da ONU ou um convite concreto, por parte da nação-alvo ou de uma instituição internacional/regional/sub-regional.

Completando esta imagem de cooperação com outros actores, é também prevista a possibilidade de países terceiros à UE, se associarem às missões correntes ou planeadas de RSS, embora tal tenha que ser determinado caso a caso. Será necessário ter em consideração se, por um lado, a possível inclusão de outros países da região acarretará um interesse/valor específico para a missão e se, por outro, tais Estados não poderão simplesmente colaborar bilateralmente com o país em questão.¹²³

No que se refere à ONU, o seu papel de agregador das iniciativas de outros actores, mais versados e com maiores capacidades a nível de RSS, ficou já anteriormente claro. De facto, ao analisar as experiências passadas da ONU nesta área, o relatório do Secretário-Geral cita o contributo incontornável de intervenientes secundários, com base nos quais, a organização se encontra, por vezes, dependente para a efectivação dos resultados pretendidos nos respectivos

¹²¹ UNIÃO EUROPEIA, Comissão Europeia – «Recommendation to strengthen the EU contribution to overall EU support for SSR». In *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, p. 12, 5.2.

¹²² UNIÃO EUROPEIA, Conselho da União Europeia – «Principles for an ESDP action in support of SSR». In *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, p. 11, 30.

¹²³ Idem – «Participation of Third States». In *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, p. 20, 61.

sectores de segurança visados. Entre as diversas partes citadas, encontra-se o trabalho levado a cabo pela UA, a CEDEAO, a UE, a OCDE/DAC, o BM e a NATO.¹²⁴

Por outro lado, os próprios princípios propostos para regerem a actuação da ONU nesta área, são suficientemente abrangentes de modo a incluírem a necessidade do “compromisso dos diversos Estados e sociedades” envolvidos, a atenção ao “ambiente específico, local e regional em que a reforma será levada a cabo” e a forçosa “coordenação entre parceiros nacionais e internacionais” interessados em todo o processo.¹²⁵

Igualmente, são reconhecidas as vantagens em trabalhar com outros parceiros internacionais, pois tal poderá evoluir para parcerias efectivas que resultem vitais em proporcionar apoio, conhecimentos e recursos adequados para eventuais processos de reforma. Compreende-se assim que as organizações regionais e sub-regionais desempenhem um papel crítico na elaboração de políticas e orientações de RSS bem como no planeamento e implementação das referidas actividades, sendo que os actores atrás mencionados, poderão, por isso, revelar-se parceiros e contribuidores importantes para a abordagem da ONU. Parcerias com organizações africanas em particular, poderão reflectir “o compromisso das Nações Unidas em apoiar o desenvolvimento das capacidades de desenvolvimento, segurança e paz africanas assim como a concretização dos Objectivos do Milénio”.¹²⁶ Cooperação com instituições internacionais financeiras – como o BM e outros bancos de desenvolvimento regional – assim como o desenvolvimento de um consenso internacional quanto à evolução do conceito de RSS e todas as implicações associadas, completam a vertente inter-institucional da ONU.

O Reino Unido, por sua vez, embora numa escala menor, também menciona a importância de levar em consideração o contexto regional específico de cada situação. Um dos principais desafios políticos à real implementação de uma estratégia de RSS, é precisamente identificado como sendo o “contexto regional para a paz”, ou seja, a necessidade frequente de

¹²⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Secretariado-Geral – «United Nations experience in supporting security sector reform». In *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*, p.10, 33.

¹²⁵ Idem – «Basic principles for a United Nations approach to security sector reform». In *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*, p.13, 45, c), d), i).

¹²⁶ Idem – «Working with partners». In *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*, p.18, 64.

reforçar os mecanismos regionais, de modo a garantir a sustentabilidade de possíveis acordos de paz, reduzir a instabilidade regional e evitar que conflitos e/ou perturbações internas se espalhem para lá das fronteiras nacionais respectivas.¹²⁷ Se assim não for o caso, a persistência de tensões regionais pode tornar os governos locais relutantes a reduções dos gastos militares e dos tamanhos insustentáveis das forças de segurança existentes, devido a receios de fragilidade defensiva perante as nações vizinhas mais preponderantes e assertivas.

Visando contrariar esta tendência, a abordagem britânica propõe uma série de medidas a serem levadas a cabo pela comunidade doadora, tais como: ajudar a mediar ou consolidar acordos de paz alcançados entre nações em disputa ou entre grupos políticos com apoio externo; reforçar a capacidade de forças regionais de *Peacekeeping* bem como apoiar as capacidades próprias da ONU; promover iniciativas de confiança regional; trabalhar para aumentar a eficácia de organizações regionais e sub-regionais, com um mandato ao nível da segurança regional; encorajar os países-alvo de RSS a consultar os seus vizinhos e inserir a vertente regional como um elemento específico do debate sobre a segurança nacional respectiva.¹²⁸

É contudo referido que, quaisquer reformas destinadas a reduzir as ditas tensões, poderão acarretar o efeito contrário se os restantes actores regionais não compreenderem/aceitarem o seu propósito e razão de ser, podendo assim considerar-se ameaçados por tais actividades anunciadas, instigando/promovendo a sua ineficácia e respectivo insucesso.

Em disposições mais recentes, o Reino Unido alinha pelo reconhecimento generalizado da importância conferida aos restantes parceiros nesta área, declarando que “o sucesso da estratégia de RSS depende não só do desenvolvimento e implementação de uma política de RSS coordenada e coerente, dentro do governo britânico, mas também de uma abordagem internacional coerente”.¹²⁹ Para tal, torna-se necessário um trabalho mais próximo entre os diversos e mais recentes intervenientes internacionais – para além das principais organizações multilaterais já referidas, é citado o caso da França, Alemanha e países nórdicos –, com

¹²⁷ REINO UNIDO, Department for International Development – «Donor Strategy». In *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, p. 16, 3.7.

¹²⁸ Idem – «Diagnosis». In *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, p. 19, 4.6.

¹²⁹ REINO UNIDO, Ministry of Defense, Foreign and Commonwealth Office, Department for International Development – «A Joint DFID/FCO/MOD Security Sector Reform Strategy». In *GCPP SSR Strategy 2004-2005*, 1.2.1.

particular atenção ao ambiente de segurança internacional pós-11 de Setembro e pós-invasão do Iraque.

No caso da OCDE, é concedido maior relevância à importância do contexto regional nas directrizes elaboradas em 2005. Então, as necessidades de segurança comuns, os desafios transfronteiriços, a resposta colectiva a problemas regionais e a necessidade de coordenação e harmonização entre as actuações e políticas de todos os actores externos envolvidos, eram já consideradas prioridades a ter em consideração. Recomendações como uma maior participação de organizações regionais, o reconhecimento de problemas de segurança comum – e, inerentemente, de soluções em comum – ou a constatação de que as necessidades, prioridades e circunstâncias que ditam um processo de RSS variam de região para região, eram assim trazidas para primeiro plano.¹³⁰

No *Handbook* de 2007, este elemento não é por si só merecedor de grande enfoque singular – pelo menos, não na medida da anterior abordagem – embora seja levado em conta ao longo de momentos particulares na evolução da delineação e implementação de uma estratégia de RSS.

Com efeito, ao levar a cabo avaliações iniciais da situação no terreno, é referida a necessidade de atender a todos os possíveis intervenientes interessados no eventual processo de reforma. Entre estes, contam-se os demais actores internacionais – incluindo a nível regional e sub-regional – que poderão já ter em curso certas iniciativas passíveis de resultarem em pontos de entrada alternativos ou simplesmente mecanismos de apoio extra a um programa original de RSS, podendo resultar por isso numa concertação de esforços e recursos mais proveitosa para o resultado final pretendido.¹³¹

A OCDE ressalva igualmente o papel do contexto regional em situações de pós-conflito e sobretudo aquando de acordos de paz entre as facções oponentes. Tais momentos poderão ser aproveitados pela comunidade doadora para reforçar e melhorar os meios das organizações regionais, no que diz respeito a apoio técnico. Reconhece-se assim que “organizações regionais

¹³⁰ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – «Continuing Donor Commitment to Facilitating Country-led Reform Efforts: Programming Approaches». In *Security System Reform and Governance*, p.50-52.

¹³¹ Idem – «Undertaking Security System Reform Assessments». In *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform*, p.49, 5.6.

(como a CEDEAO ou a UA) começam a assumir um papel proeminente na resolução de conflitos e que beneficiariam de terem capacidades aumentadas para aconselhamento em questões de reforma de segurança e justiça”.¹³²

Quando se trata de implementar um programa de reformas por sectores específicos, este elemento é também trazido para primeiro plano. Por exemplo, numa possível reforma do sector da defesa – enquanto sub-componente do sector de segurança –, a OCDE identifica como potencial ponto-de-entrada, o estatuto de membro de organizações regionais, classificando-as como verdadeiros motores para a mudança. O caso dos países da Europa Central e de Leste e o efeito resultante da sua adesão à NATO e à UE, é aqui referido como sintomático de outras organizações que desenvolveram recomendações e normas – sobre direitos humanos, *Governance*, relações militares-civis, cooperação de segurança –, podendo influenciar decisivamente um processo de reformas nesta área.

Outro sector em concreto, profundamente relacionado com este elemento, diz respeito a uma possível reforma da gestão fronteiriça. Com efeito, dadas as naturais implicações destabilizadoras que uma fronteira mal protegida e controlada poderá ter para as nações circundantes – tanto a nível de preocupações mais imediatas de segurança como em relação ao desenvolvimento e comércio bilateral entre ambas as partes – a cooperação regional poderá consistir num ponto-de-entrada viável para eventuais projectos de RSS que afectem este particular sub-sector.

Porém, alguns obstáculos são também levantados. Por exemplo, os actores internacionais e nacionais poderão ter interesses contraditórios, ou pelo menos não consensuais, no que diz respeito a uma reforma do controlo das fronteiras. Frequentemente, é exigido por parte da comunidade doadora às autoridades locais, maior enfoque nas questões de terrorismo e criminalidade transnacional, o que poderá, em alguns casos, relegar para segundo plano as necessidades de segurança concretas dos cidadãos da nação-alvo em geral, e das regiões fronteiriças em particular.

Outro problema reside no facto de muitos conflitos possuírem dimensões regionais que, por vezes, acabam por afectar as fronteiras de outros países, já de si fragilizados e necessitados

¹³² ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – «Developing an Integrated Approach to SSR in Post-Conflict Situations». In *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform*, p.102, 1.1.

de reformas. Com efeito, desde possíveis combates esporádicos até a números elevadamente expectáveis de refugiados, tal situação poderá complicar os esforços locais, o que implica uma forte coordenação e apoio a eventuais forças de manutenção da paz presentes na região, como forma de controlar e minimizar o efeito *spill-over* sobre os países vizinhos.¹³³

Quanto aos E.U.A., o seu manual do Exército aglutina todos os esforços regionais e sub-regionais sob o manto das instituições intergovernamentais, deixando de fora eventuais potências singulares relevantes para a estabilidade de um determinado país. De qualquer forma, é reconhecido que as ditas organizações “assumem papéis activos em questões de RSS e representam parceiros que podem proporcionar legitimidade aos esforços de RSS decorrentes, ao mesmo tempo que ajudam a concentrar e angariar apoios” de actores internacionais, regionais e sub-regionais, com interesse no sucesso das reformas propostas.¹³⁴ Apesar das diferenças qualitativas significativas, estas organizações – aqui, apenas citados os exemplos da NATO, UA e CEDEAO – têm que ser inseridas no devido contexto, ao nível das capacidades técnicas, de equipamento e projecção de forças respectivas que poderão contribuir para um projecto de RSS.

Um papel central é também reservado à ONU que, segundo as orientações norte-americanas, engloba altos níveis de legitimidade, capacidades únicas advindas de um conjunto diverso de Estados-Membros bem como os meios para sustentar missões consideráveis durante longos períodos de tempo. É, por isso, reconhecida como parceiro internacional por excelência aquando da decisão de programar e implementar um conjunto de reformas ao nível do sector de segurança.

O Instituto Clingendael, por sua vez, remete este elemento em questão para um plano secundário, face às orientações que propõe. No entanto, tal não obsta ao reconhecimento que uma das quatro perspectivas, no que toca a avaliações de necessidades de segurança, envolva precisamente os actores externos com os seus próprios interesses nacionais e objectivos de

¹³³ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – «Implementing SSR Sector by Sector: Integrated Border Management». In *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform*, p.159, 9.4.

¹³⁴ ESTADOS UNIDOS, Department of Army – «Comprehensive Security Sector Reform». In *Stability Operations, FM 3-07*, p. 19.

segurança – sendo que a abordagem holandesa divide este “elemento internacional” em factores regionais e tendências internacionais.¹³⁵

A ONU volta aqui a ser referenciada, declarando-se que, dados os seus mandatos, “as operações de paz estão frequentemente numa posição de liderança em muitas áreas de justiça e segurança, o que poderá apresentar desafios à implementação de uma efectiva programação” de RSS. Alguma indecisão quanto à liderança das mesmas e incerteza quanto às capacidades organizacionais da ONU poderão resultar em obstáculos à sua actuação.

Por outro lado, entre as possíveis actividades levadas a cabo pelos parceiros doadores para construírem uma relação de confiança com os seus interlocutores nacionais, contam-se eventuais medidas de confiança a nível regional. Estas, poderão centrar-se em dois elementos distintos: diálogo entre as respectivas autoridades oficiais e iniciativas transfronteiriças, ao nível de serviços alfandegários, polícia fronteiriça e forças armadas.

Outra iniciativa do conjunto mencionado, inclui as necessárias ligações com as restantes actividades relacionadas e internacionalmente apoiadas. Tendo em conta que, dificilmente nenhum actor internacional singular consegue apoiar, por si só, todas as prioridades de alto nível, previamente definidas, e que o número de actores externos varia consideravelmente de situação para situação, importa assim evitar a duplicação de esforços e a concertação de recursos.¹³⁶

III.5. Direitos Humanos, Estado de Direito e *Good Governance*

A percepção do respeito pelos direitos humanos, Estado de Direito e *Good Governance*, enquanto princípios norteadores de uma actuação estatal ideal, consolidou-se ao longo dos últimos anos, através da consagração e cristalização de mecanismos declaratórios universais vinculativos, que acabam por inevitavelmente influenciar e substanciar quaisquer tipos de reformas levadas a cabo, num país desconexo com tais conceitos. O sector de segurança não é

¹³⁵ BALL, Nicole, SCHEY, Eric, GOOR, Luc van de – «Enhancing the Environment for Effective Programming». In *From Project to Program: Effective Programming for Security and Justice*, p. 4, 11.

¹³⁶ Idem – «Pre-Inception Phase: Preparing the Terrain and Addressing Immediate Needs. In *From Project to Program: Effective Programming for Security and Justice*, p. 23-24, 74.-76.

excepção e, nesse sentido, as respectivas estratégias trataram de incluir este elemento particular, no seio das suas disposições

No caso do relatório do Secretário-Geral, é desde o início deixado bem claro que “um entendimento mais abrangente da segurança tem levado a um reforço do compromisso colectivo das Nações Unidas em proteger civis e aqueles mais vulneráveis, com base no Estado de Direito” assim como “sublinhado a necessidade de maior ênfase no direito internacional humanitário, criminal, de refugiados e de direitos humanos a par da incorporação da dimensão dos direitos humanos em todas as actividades das Nações Unidas”.¹³⁷

De facto, a “lição mais fundamental para as Nações Unidas é que segurança é pré-condição para uma paz sustentável, desenvolvimento e direitos humanos”, resultando num princípio de actuação para a organização no que diz respeito a RSS; realce-se, no entanto, que o mesmo nível de atenção e grau de formalidade é atribuído à chamada perspectiva de género, i.e. os direitos das mulheres, que devem ser “inerentes a uma abordagem de segurança inclusiva e socialmente sensível”. Por outro lado, a “falta de atenção ao Estado de Direito, *Governance* e supervisão poderá (...) limitar a eficácia prática e durabilidade do apoio externo à reforma do sector de segurança” em curso.¹³⁸

A ONU entende ainda que, entre o seu potencial papel em eventuais projectos de reforma, se poderá contar a monitorização dos direitos humanos locais e a promoção de *Good Governance* ao mesmo tempo que anteriores disposições normativas sobre a aplicabilidade e definição do conceito de Estado de Direito – referidas anteriormente –, poderão servir para colmatar possíveis lacunas jurídico-legais temporárias nesta área.

Os E.U.A., por sua vez, definem Estado de Direito aproveitando o contributo da ONU – já referido anteriormente – ao classificá-lo como “o princípio sob o qual todas as pessoas, instituições e entidades, públicas e privadas, incluindo o próprio Estado, são responsáveis perante as leis que são publicamente promulgadas, igualmente aplicadas, independentemente adjudicadas e que são consistentes com o direito internacional dos direitos humanos”. Com base

¹³⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Secretariado-Geral – «Evolution of the United Nations approach to security». In *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*, p.4, 7.

¹³⁸ Idem – «Lessons from United Nations engagement in security sector reform». In *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*, p.11, 35, 37 e 41.

nestas disposições, declara-se que o resultado expectável dos programas de RSS consiste num sector de segurança eficaz e legítimo, “firmemente enraizado no Estado de Direito”.¹³⁹

Sob outro prisma, um dos princípios orientadores da abordagem norte-americana – partilhado com a sua equivalente militar – diz precisamente respeito à incorporação dos princípios de *Good Governance* e dos direitos humanos, aquando da delineação e implementação de um determinado programa de RSS.

De facto, “responsabilidade, transparência, participação pública, respeito pelos direitos humanos e legitimidade devem ser integradas no desenvolvimento das forças de segurança”. Tal acresce pela frequência de abusos por parte de membros do aparelho estadual de segurança, com particular incidência em países em reconstrução ou recentemente saídos de conflitos. Outras possíveis medidas a tomar neste âmbito incluem, por exemplo, a colaboração directa com a sociedade civil – visando aqui prevenir abusos de poder e casos de corrupção ao mesmo tempo que se constrói a confiança pública no sector a ser reformado –, o recurso a processos de *vetting* e um maior enfoque na chamada *security sector governance*, ou seja o contexto global legal, político e orçamental, que pode consistir uma peça central da agenda de RSS de um determinado país.¹⁴⁰

Realce-se ainda uma particularidade das orientações militares norte-americanas, ao identificar os direitos humanos como uma das fundações base de RSS. Ao se “basear em normas democráticas e princípios internacionais de direitos humanos”, os programas de RSS permitem o “reforço das capacidades humana e institucional para que a política de segurança funcione eficazmente e para que a justiça seja aplicada equitativamente”.¹⁴¹

Quanto à UE, as suas normas fazem um balanço da actuação nesta área, na qual se identifica o papel e especificidades do apoio da organização em questões de RSS. De facto, é referido que a “natureza supranacional da Comissão assim como a sua experiência na promoção de democracia, direito humanos e *nation-building* (...) proporciona-lhe as capacidades de

¹³⁹ ESTADOS UNIDOS, U.S. Agency for International Development, Department of Defense, Department of State – «Program Implementation». In *Security Sector Reform*, p. 4.

¹⁴⁰ Idem – «Program Implementation». In *Security Sector Reform*, p. 5.

¹⁴¹ ESTADOS UNIDOS, Department of Army – «Security Sector Reform Planning». In *Stability Operations, FM 3-07*, p. 8.

conduzir actividades que poderão não ser possíveis para outros actores.” De igual modo, reconhece-se que “levar em consideração os vínculos próximos entre segurança, desenvolvimento e *Governance*, incluindo princípios democráticos, Estado de Direito, direitos humanos e construção de capacidades institucionais é crucial para o sucesso de uma reforma e para um uso eficaz dos recursos financeiros” disponíveis.¹⁴²

Assim se compreende que um dos próprios princípios de actuação da UE inclua que um processo de RSS deve ser delineado de modo a reforçar os referidos conceitos, sempre em linha com directrizes internacionalmente acordadas e subscritas.

É possível encontrar a mesma cristalização teórica na compatibilização comunitária da PESD com a RSS, onde é declarado que se deve visar o aumento da capacidade de um Estado de cumprir todo o alcance das necessidades de segurança internas e externas, de uma maneira consistente com as normas democráticas e os princípios de *Good Governance*, direitos humanos, transparência e Estado de Direito. No fundo, RSS terá que incluir uma “resposta à forma como o sector de segurança é estruturado, regulado, gerido, financiado e controlado”, o que virá a acontecer, se a abordagem levada a cabo tomar em consideração tais objectivos e a prossecução dos referidos conceitos.¹⁴³

Refere-se igualmente uma vertente específica de uma eventual missão de RSS, com maior enfoque no apoio ao reforço dos elementos do Estado de Direito e do sector da justiça de um determinado país, com base em normas-padrão pré-estabelecidas.¹⁴⁴ Reforçar a componente material e humana, desenvolver mecanismos legais de emergência, promover direitos das vítimas através de um processo criminal ou rever/reforçar as necessidades legislativas-burocráticas, são algumas medidas passíveis de serem levadas a cabo.¹⁴⁵

¹⁴² UNIÃO EUROPEIA, Comissão Europeia – «European Community Support for SSR». In *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, p. 8, 4.3.

¹⁴³ UNIÃO EUROPEIA, Conselho da União Europeia – «Security Sector Reform». In *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, p. 9, 17.

¹⁴⁴ Vd. UNIÃO EUROPEIA, Conselho da União Europeia – *Comprehensive EU concept for mission in the field of Rule of Law in crisis management*. Bruxelas: UE, 2002.

¹⁴⁵ Idem – «Relevant Areas of Activities Related to SSR». In *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, p. 15, 39.

No que diz respeito à OCDE, as suas orientações iniciais já previam a inclusão deste elemento plural. Com efeito, um dos próprios princípios, enunciados em 2005 e que regem as suas intervenções, declara que RSS, entre outros aspectos, deve-se “basear em normas democráticas, princípios de direitos humanos e Estado de Direito” – que, embora não absolutamente essenciais, contribuem para um maior grau de sucesso em relação aos objectivos planeados – assim como em processos que “reforcem a *Governance* das instituições do sector de segurança, responsáveis pela formulação, execução, gestão e monitorização das políticas de segurança”.¹⁴⁶

Numa perspectiva mais recente, a organização também introduz a preocupação com o respeito por estes conceitos, aquando da elaboração das avaliações iniciais do contexto de segurança no terreno. Através das categorias de “Análise de conflitos e economia política” e “*Governance* e capacidades das instituições de segurança e justiça”, a OCDE toma em consideração, por exemplo, a possibilidade de violações de direitos humanos ou a actuação ineficiente dos actores locais, alvo das reformas.

Ao longo da restante sequenciação programática, este reconhecimento é igualmente visível. Inclusive, “reforçar *Governance* e a supervisão das instituições de justiça e segurança para garantir que os provedores de serviços são responsabilizados, os direitos humanos respeitados e o Estado de Direito apoiado” é considerado um princípio a ter em conta durante a criação de programas de assistência de RSS.¹⁴⁷

Ao aplicar tais programas por sector, o conceito mais abrangente de *security system governance* acaba por sobressair, por cobrir estes elementos. Fortalecer as capacidades dos governos locais enquanto devidamente e civilmente fiscalizados, apoiar um quadro legislativo forte que sustente o Estado de Direito respectivo ou responder a legados recentes de violações graves de direitos humanos – por exemplo, através das Comissões de Verdade e Reconciliação, já anteriormente mencionadas – são assim referidos como eventuais passos a tomar, com vista à

¹⁴⁶ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – «Integrating Security Work into Development: Whole-of-Government Frameworks». In *Security System Reform and Governance*, p.22-23, 1 e 5.

¹⁴⁷ Idem – «Designing Support Programmes for SSR Processes». In *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform*, p.63, 1.

reforma da supervisão e responsabilização do sector de segurança.¹⁴⁸ O mesmo se aplica quando se actua sobre o sector da justiça – onde sistemas não-formais locais e os direitos de género poderão assumir alguma preponderância – e sobre a sociedade civil – passível de assumir um papel reivindicativo e de monitorização da situação nacional dos direitos humanos e outras possíveis ineficiências estatais, com impacto a nível do sector de segurança. Quaisquer medidas que impliquem mudanças nos seus pressupostos e condições básicas, terão que implicar a consideração dos elementos mencionados.

As propostas holandesas, por sua vez, despendem grande parte da sua atenção com os méritos dos acima referidos sistemas locais de justiça, que possam existir num determinado país-alvo de uma missão de RSS. Levando em conta o contexto de caos e desorganização de uma nação a emergir de um conflito, é assim por vezes necessário delegar competências oficiais em tais mecanismos, que se poderão vir a revelar mais próximos – e por isso, mais centrados nos cidadãos –, mais eficientes, eficazes e consideravelmente mais legítimos, no sentido em que reflectem mais facilmente as aspirações e necessidades locais do que as frequentemente desacreditadas estruturas estatais de provisão de justiça e segurança.¹⁴⁹ Tais mecanismos poderão, por isso, ser considerados como formas alternativas de garantir o mínimo de ordem e legalidade nacional enquanto decorre o processo de RSS e, deste modo, preservar o Estado de Direito – ainda que no início da intervenção, não primam exactamente pelo cumprimento escrupuloso do respeito pelos direitos humanos, algo considerado alterável a médio prazo, após a plena inserção no terreno.

Os mesmos direitos humanos, no entanto, podem ser objecto de actividades iniciais – precursoras de esforços mais alargados de RSS –, que identifiquem o tipo de compromisso que seja mais provável de melhorar a situação no terreno, sem pôr em causa as iniciativas a longo prazo, que possam vir a ser desenvolvidas. Trata-se de “reconciliar e misturar necessidades reais

¹⁴⁸ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – «Implementing SSR Sector by Sector: Democratic Oversight and Accountability». In *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform*, p.112-120, 1-9.

¹⁴⁹ BALL, Nicole, SCHEY, Eric, GOOR, Luc van de – «Enhancing the Environment for Effective Programming». In *From Project to Program: Effective Programming for Security and Justice*, p. 12, 41.

variadas que emergem devido à indispensabilidade de trabalhar de acordo com diferentes horizontes temporais”.¹⁵⁰

O conceito de *Governance* em si mesmo, é aqui também referido, embora sob diferentes pressupostos. Por um lado, é considerado como área fora do núcleo central/tradicional de RSS e, por isso, entendido como uma actividade que poderá simplesmente vir a complementar as iniciativas integradas numa estratégia concreta para o sector de segurança.

Mas por outro, um dos dois objectivos primários da comunidade doadora ao desenvolverem uma programação eficaz de RSS é também “reforçar *Governance* assim como as estruturas e sistemas organizacionais, ao nível local, provincial e nacional”.¹⁵¹ A intenção aqui presente consiste, por isso, em capacitar o estado de modo a produzir parcerias produtivas com provedores não-estatais ao mesmo tempo que formula as políticas necessárias e as regras mínimas, pelas quais os contornos de um ambiente propício à prestação de segurança, possa ser estabelecido.

No caso do Reino Unido, o vínculo programático com estes elementos centrais não é tão evidente ou explícito. As violações dos direitos humanos e o desrespeito pelo Estado de Direito são sobretudo entendidas como consequências directas – embora não imediatas – dos efeitos inerentes à incapacidade de provisão de segurança ou à excessiva sobre-utilização dos mecanismos da mesma, sobre determinadas sociedades. Ou seja, “um sector de segurança mal gerido, interfere com o desenvolvimento, desencoraja o investimento e ajuda a perpetuar a pobreza”.¹⁵² No entanto, os direitos humanos e o Estado de Direito são também chamados para primeiro plano, quando estamos perante o possível julgamento de violações graves através de mecanismos legais, internacionais ou locais. O Direito Internacional e a Convenção de Genebra, tribunais internacionais especializados, códigos de conduta das forças armadas ou as referidas Comissões de Reconciliação e Verdade, são apontados como mecanismos prováveis de asserção

¹⁵⁰ BALL, Nicole, SCHEY, Eric, GOOR, Luc van de – «Pre-Inception Phase: Preparing the Terrain and Addressing Immediate Needs». In *From Project to Program: Effective Programming for Security and Justice*, p. 20, 60.

¹⁵¹ Idem – «Operationalizing SSR in Fragile/Rebuilding and Fragile/Post-Conflict Environments». In *From Project to Program: Effective Programming for Security and Justice*, p. 20, 60.

¹⁵² REINO UNIDO, Department for International Development – «Introduction». In *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, p. 8, 1.3.

da necessidade de responsabilidade por parte de todo o sector de segurança assim como de confirmação do primado de legalidade.

Por outro lado, a abordagem britânica identifica duas questões relacionadas com *Governance*, que deverão ser respondidas pelos programas de RSS. Primeiro, a qualidade da mesma, ou seja, a claridade e a abertura das relações entre as instituições do sector de segurança, o restante aparelho governamental e o público em geral. Segundo, a competência técnica, i.e. as capacidades a nível de recursos humanos e os processos e estruturas institucionais, que alimentam o funcionamento do sector de segurança.

Ressalva-se, no entanto, que a reforma de um dos aspectos cima mencionados, sem abordar o outro, dificilmente resultará. Por exemplo, tornar as forças de segurança mais competentes sem reforçar a capacidade das instituições políticas e civis de geri-las eficazmente, pode facilmente conduzir a novo abusos de poder por parte dos actores locais envolvidos.

CAPÍTULO IV: Convergências

Com base nos objectivos pré-enunciados e recorrendo à comparação objectiva efectuada, dos elementos considerados representativos da temática de RSS, é assim possível retirar algumas ilações que contribuam para o esclarecimento da problemática levantada inicialmente.

Com efeito, a análise das propostas das respectivas estratégias e documentos semi-oficiais relevantes, revela na sua generalidade, um facto em si, pouco desconhecido. Ou seja, que a presente multiplicação conceptual de disposições normativas de RSS – alegadamente constrangedora e impeditiva de uma plena uniformidade teórica do conceito em questão – esconde, na verdade, um nível elevado de consensualidade e uma relativa semelhança entre as mesmas, no que diz respeito aos elementos tomados em consideração. Embora não se trate de uma equivalência absoluta, que inutilize as sugestões menores, as convergências são, por si só, suficientemente notórias.

Desde recomendações e políticas a seguir, grupos e sectores-alvo a visar, até iniciativas e fases programáticas de missões de RSS a desenvolver, é possível encontrar uma linha condutora comum, com enfoque nos elementos debatidos, enquanto peças cruciais que compõem o quadro dos esforços internacionais nesta área em particular.

Mesmo tendo presente que parte das abordagens utilizadas não são possíveis de ser classificadas segundo os mesmos parâmetros que as principais estratégias oficiais, é visível que o seu próprio contributo se baseia e inspira substancialmente nos documentos precursores, com particular destaque para o trabalho levado a cabo pela OCDE, nos últimos anos.

De facto, não obstante estarem longe de garantir a aprovação da comunidade académica e da totalidade da comunidade doadora e de conterem um certo número de ‘falhas’, as últimas orientações desta organização, parecem ter garantido um lugar de destaque no desenvolvimento do conceito de RSS. Movimento esse a que, seguramente, não é alheio a subscrição de tais directivas pelos principais intervenientes mundiais nesta matéria e que, provavelmente, sairá consolidado à medida que a ONU e a UE aprofundem as suas próprias orientações com base nessa mesma influência.

Contudo, é possível ressaltar que essa predominância não aparenta, nem contrariar o surgimento e construções de outras alternativas conceptuais, nem obliterar anteriores tentativas – a maior parte delas focadas e especializadas em aspectos particulares e vertentes singulares do processo de RSS –, para as quais a própria estratégia da OCDE não parece conseguir proporcionar desenvolvimento aprofundado suficiente, apenas com base nas suas disposições.

Nesse sentido, é de salientar os pontos de complementaridade e/ou relativa alternativa, identificados ao longo da análise dos referidos elementos de RSS escolhidos. É demonstrado assim que, para lá dos termos gerais constantemente presentes, é sempre possível acrescentar ou melhorar determinados aspectos conceptuais que, possivelmente, se reflectirão em alterações concretas na implementação de missões de RSS no terreno.

Relativamente à vertente holística e à denominada interligação funcional, verifica-se que nem todos os intervenientes analisados, consagram uma ligação automática entre RSS e actividades similares, julgadas como possíveis de se revelarem pontos de entrada para uma possível evolução do paradigma da missão/projecto existente. Tanto a UE como a ONU remetem a elaboração de tais actividades – no caso de SALW, por exemplo – para documentos prévios, optando por não salientar o seu vínculo com a RSS; a proposta holandesa chega inclusive ao ponto de questionar a dita ligação, argumentando que esses supostos laços – concretamente, em relação a DDR – são fracos e/ou indirectos. Contudo, tal não obsta a que se reconheça mesmo assim, os méritos e as oportunidades associadas à sequenciação de esforços entre iniciativas de RSS e outras actividades, com efeitos relevantes para o sector de segurança.

A chamada coerência estrutural/*whole-of-government policy/joined-up approach* também detêm um grau de atenção comum. Na verdade, proporcionar uma acção concertada entre todas as possíveis instituições e ramos governamentais, passíveis de interagirem com os sectores de segurança visados, é um objectivo perseguido por todos os intervenientes. Tal posição aplica-se, tanto no caso de organizações multilaterais – a UE e a ONU, neste caso – que tentam coordenar e rentabilizar a acção de uma vasta rede de agências e sub-organismos envolvidos, como no caso de países singulares, com agendas externas expressivas e correspondentes aparelhos estaduais extensos – correspondendo aqui aos E.U.A. e ao Reino Unido. Eficiência, racionalização e capacidade de enfrentar imprevistos, resumem assim os benefícios de uma abordagem o mais abrangente possível. No entanto, os obstáculos à sua efectiva implementação – desde choques de

competências institucionais, falta de recursos e capacidades especializadas ou até mesmo, a frequente curta duração dos programas delineados – são também devidamente identificados e alertados, com todo o eventual efeito bloqueador que acarretam para o processo de RSS.

Quanto ao elemento do domínio local e da participação da sociedade civil, é possível também encontrar a referida convergência ao longo das diversas etapas das reformas levadas a cabo. Com efeito, levando em conta o actual clima internacional de desconfiança face à intenções/pressões externas explícitas – devidamente salientado pelas orientações norte-americanas –, todas as abordagens acabam por realçar a indispensabilidade de atribuir às instituições locais, algum, se não todo, nível de responsabilidade final, quanto ao desenrolar e desenvolvimento dos programas de RSS. No fundo, questões como segurança e defesa são considerados tópicos restritos de soberania nacional que devem ser atendidos com a devida sensibilidade política. Deve-se procurar assim identificar sempre actores locais credíveis e legítimos que permitam uma melhor resposta às necessidades concretas de segurança e reforma e às próprias características políticas, sociais e culturais que, invariavelmente, se alteram de situação para situação. No entanto, tanto as propostas comunitárias, britânicas e holandesas referem a possibilidade de uma incerteza nacional quanto ao rumo a seguir, de não existirem parceiros governamentais fiáveis ou recomendáveis – o que poderá obrigar a comunidade doadora a trabalhar inicialmente com instituições consideradas indesejáveis, numa lógica de curto prazo, até alterações profundas ocorrerem – ou até a necessidade de procurar outras colaborações fora do aparelho estatal, v.g. estruturas de poder não formais, que poderão revelar-se cruciais na legitimação local das actividades RSS.

A sociedade civil poderá, neste contexto, reter aqui um papel central, como exemplificado pelo possível enfoque de uma missão de RSS que a OCDE confere a tal sector. Apesar de se referir alguns obstáculos – como a frequente falta de mecanismos intermédios, v.g. ONGs localmente sustentáveis – é consensualmente desejada uma maior participação civil, que aproxime as populações locais das entidades provedoras de segurança e da sua própria reforma, por um lado, e que contribua com outro nível de supervisão sob a actuação das mesmas, por outro.

Precisamente, é a questão da supervisão, planeamento e planificação dos programas de RSS que obtém uma, aparentemente, maior diversidade de propostas concretas, embora quando

analisadas a fundo, se verifique que as supostas diferenças residem mais no aspecto formal do que propriamente no conteúdo das mesmas. De facto, apesar das abordagens britânicas se centrarem mais na definição dos programas de RSS do que propriamente na sua sequenciação, tanto o contributo dos Países Baixos como dos E.U.A. acabam por reflectir, com apenas ligeiras alterações, as disposições da OCDE. Quando a ONU e a UE finalmente desenvolverem os seus próprios conceitos de operação, tenderão, inevitavelmente, a seguir a mesma linha.

É assim possível discernir uma relativa unidade em torno de certas fases consideradas essenciais, v.g., as avaliações iniciais e devido planeamento, a implementação no terreno do disposto previamente e finalmente, a supervisão e avaliação do grau de resultados obtidos com tal missão. Este último aspecto em particular, merece também um enfoque especial, dada a consciência geral da necessidade de proceder a uma monitorização frequente do nível de progresso em curso – que poderá levar a uma re-equação ou adaptação dos pressupostos base – bem como uma avaliação final, que permita obter lições e conhecimentos a serem aplicados em projectos seguintes. De realçar ainda o contributo sueco, que se foca numa fase concreta e inicial, mais concretamente, nas avaliações dos contextos locais que, quando devidamente levadas a cabo, influenciarão de forma decisiva todos os passos seguintes de um processo de RSS.

No que toca à perspectiva regional e multilateral, os diversos documentos optam por destacar duas direcções distintas, ainda que não incompatíveis entre si. Por um lado, é dado particular ênfase – sobretudo pela UE e a ONU – às parcerias com organizações sub-regionais, mais conhecedoras e familiarizadas com as características específicas de determinado contexto local e regional e, na maioria dos casos, mais directamente interessadas na pronta resolução dos problemas subjacentes à própria necessidade de reformas num determinado país. Compreende-se assim que seja frequentemente citado o possível papel que as organizações regionais e sub-regionais africanas, como a UA ou a CEDEAO, podem desempenhar neste contexto.

Mas, por outro, a ONU, enquanto pólo agregador e legitimador dos esforços internacionais, é, por sua vez, uma constante igualmente fácil de ser encontrada nas restantes abordagens de RSS, enquanto forma de proporcionar uma ‘roupagem’ aceitável para as susceptibilidades políticas e sociais internas, que ocasionalmente surgem.

De realçar ainda a atenção particular que a OCDE confere a este elemento, quando considerando uma reforma do sector fronteiriço e as suas implicações a nível de vizinhança e da restante região, no que diz respeito à respectiva segurança e estabilidade.

Em relação ao respeito pelos direitos humanos, Estado de Direito e *Good Governance*, é verificável o natural pendor pelo reforço formal da sua aplicabilidade, acrescido quando se trata de um sector que frequentemente desrespeita tais princípios, antes de ser merecedor de reformas. Na verdade, garantir que as forças provedoras de segurança sejam reguladas, geridas e supervisionadas sob princípios de eficiência e racionalidade – assumindo-se aqui, por vezes, o termo *security system governance* como mais ilustrativo de tal situação – é compreensivelmente consensual entre as várias propostas.

Garantir a observância do mesmo sector pelo Estado de Direito e pelos direitos humanos – com crescente destaque para os direitos de género – é, de igual modo, entendido como um factor adicional de aproximação das populações locais aos objectivos pretendidos da reforma e a um aparelho estadual, em muitos casos, com uma relação consideravelmente tensa com os seus cidadãos.

No fundo, os diversos documentos tomados em análise, demonstram um alinhamento substancial em praticamente todos os elementos considerados, mesmo se incluindo as diferenças de tom encontradas. De facto, a proposta holandesa associa um notório realismo às suas sugestões – pese embora, seja sempre necessário ter em mente o seu carácter sub-oficial, quando comparada com as restantes estratégias – enquanto que o Reino Unido, na sua fase inicial, demonstra um claro pendor pelos aspectos da defesa; inclusive, a própria OCDE acaba por transmitir uma excessiva burocratização formal com alguma inflexibilidade conceptual inerente, nas suas orientações subjacentes ao processo de desenvolvimento e implementação de programas de RSS.

No entanto, tais variações não constituem um obstáculo sério à referida convergência entre si. Pelo contrário, tal base teórica comum é apenas reforçada por estes contributos adicionais, que optam assim, por se focar em aspectos concretos de RSS que, à semelhança do conceito central, também padecem de maiores desenvolvimentos.

CONCLUSÃO

No presente contexto geopolítico internacional, de crescente demanda por iniciativas e esforços de apoio a reformas concretas na área da segurança interna e externa de uma nação em concreto, tornam-se cada vez mais evidentes os apelos a uma maior uniformização do conceito galvanizador e centralizador de tal processo.

Isso explica-se à medida que aumenta a procura por mecanismos capazes de promover todo um conjunto de iniciativas modernizadoras em sectores de segurança instáveis, ineficientes ou desproporcionados, o que conduz a um crescimento significativo da atenção política pelas vantagens reconhecidas de uma missão de RSS. Consequentemente, as exigências de sistematização e definição dos seus pilares crescem também de forma proporcional, procurando desenvolver-se uma maior facilidade e consistência no lançamento de eventuais projectos nesta área, com forte apoio internacional.

Mas, se por um lado, a responsabilização pela aparente desunião conceptual actual é facilmente atribuível à proliferação recente de estratégias pretensamente contraditórias e alternativas, por outro, esse argumento sai descredibilizado pela dificuldade – se não impossibilidade –, inerente a qualquer matéria conceptualmente transversal, de produzir uma definição universalmente aceite e aplicável. Mais ainda se tivermos em conta, a relativa juventude do debate em torno de RSS e a sensibilidade requerida, ao abordarem-se matérias tradicionalmente adstritas à reserva de soberania nacional dos Estados.

Todavia, a questão fulcral que se pretendeu apresentar e responder ao longo deste trabalho não se prendeu com os méritos ou deméritos das críticas correntes aos projectos de RSS mas sim, com a possibilidade de identificar eventuais convergências e entendimentos comuns, ao nível de elementos operacionais entre as diversas estratégias existentes, que demonstrem assim uma base comum sob a qual, o referido conceito se poderá desenvolver e evoluir.

Deste modo, os resultados obtidos com a análise comparativa permitem construir um quadro objectivo, que acaba por validar a premissa que orientou estas páginas, ou seja, que de facto, a presente produção teórica em termos de directivas e orientações de RSS, possui já em si

um elevado grau de consensualidade, quanto aos pressupostos essenciais e princípios norteadores da actuação de iniciativas de RSS.

Com isto não se pretende afirmar que uma simples e imediata fusão formal dos vários documentos apresentados proporcionaria a estratégia ideal e consequente uniformização operacional, frequentemente reclamada pela comunidade doadora. Tão pouco, a solução ideal resultaria na subscrição internacional generalizada da estratégia que aparenta um maior grau de desenvolvimento.

Pelo contrário, o propósito subjacente consiste precisamente em realçar o contributo crucial e meritório que os demais documentos proporcionam a este debate, focando-se e trabalhando em vertentes específicas deste conceito que, de outra forma, acabariam pouco desenvolvidos.

Em suma, a discussão em torno de parâmetros oficiais de RSS – aceitáveis por e para todos os intervenientes e possíveis interessados – tenderá inevitavelmente a perdurar, à medida que cada vez mais missões deste género se vão sucedendo no terreno. O seu sucesso ou insucesso, resultará inevitavelmente numa maior pressão política, com vista a um aumento de concertação de esforços e recursos, designados para o estudo e tratamento desta questão.

Contudo, por mais atenção e pressão que se coloquem sobre este debate, será sempre necessário tomar em consideração o facto de que o cerne de todas as construções teóricas válidas reside precisamente no seu grau de abertura constante a novos *inputs* que as reforcem, resultando, nesse sentido, sempre e invariavelmente num produto inacabado.

Sem pretensões cristalizadoras ou dogmáticas, as conclusões deste trabalho pretendem sobretudo sinalizar a presente – mas, aparentemente, ainda não publicamente consciente – concordância, num número significativo de aspectos essenciais a uma RSS de sucesso. É assim demonstrando que o primeiro passo já foi alcançado, num debate que necessitará inevitavelmente de maior aprofundamento e evolução até que o referido conceito atinja, de forma plena e completa, todo o seu potencial.

BIBLIOGRAFIA

Artigos e outros:

BALL, Nicole, HENDRICKSON, Dylan – *Trends in Security Sector Reform (SSR): Policy, Practice and Research*. London: King's College London, CSDG Papers n° 20, 2009.

BRZOSKA, Michael – Development Donors and the Concept of Security Sector Reform. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper n°4, 2003.

BRYDEN, Alan – *From Policy to Practice: the OECD's Evolving Role in Security Sector Reform*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper n°22, 2007. ISBN 978-92-9222-064-8

BRYDEN, Alan, HÄNGGI, Heiner, [eds.] – *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2004. ISBN 978-3-8258-7770-5

DERKES, Maria, MORE, Sylvie – *The European Union and Internal Challenges for Effectively Supporting Security Sector Reform*. Hague: Netherlands Institute for International Relations 'Clingendael', 2009.

EDMUNDS, Timothy – *Security Sector Reform: Concepts and Implementation*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working Paper n° 86, 2002.

EGNELL, Robert, HALDÉN, Peter – «Laudable, ahistorical and overambitious: security sector reform meets state formation theory». In *Conflict, Security & Development*. London: Vol. 9, n° 1, 2009, p. 27 – 54.

GLOBAL FACILITATION NETWORK FOR SECURITY SECTOR REFORM – *A Beginner's Guide to Security Sector Reform (SSR)*. [Em linha]. Birmingham: GFN-SSR, 2007. [Consult. 20/02/2010]. Disponível em:

http://www.ssnetwork.net/documents/GFN-SSR_A_Beginners_Guide_to_SSR_v2.pdf

GRENEWALD, Hesta Groenewald, PAGE, Michael, [eds.] – *Towards a better practice framework in security sector reform*. Sl.: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', Safeworld, International Alert, Occasional SSR Paper n° 1, 2002.

HENDRICKSON, Dylan – *A Review of Security Sector Reform*. London: King's College London, Working Papers n°1, 1999. ISSN 1467-8799

HENDRICKSON, Dylan, KARKOSZKA, Andrzej – *The Challenges of Security Sector Reform*. London: King's College London, CSDG Papers n°1, 2000.

MCCARTNEY, Clem, FISCHER, Martina, WILS, Oliver, [eds.] – *Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berghof Handbook Dialogue Series n° 2, 2004. ISSN 1616-2544

MCFATE, Sean – *Securing the Future: A Primer on Security Sector Reform in Conflict Countries*. [Em linha]. Washington, DC: United States Institute of Peace, Special Report n° 209, 2008. [Consult. 20/02/2010]. Disponível em: <http://www.usip.org/files/resources/sr209.pdf>

PIOTUKH, Volha, WILSON, Peter – *Security Sector Evolution: Understanding and Influencing How Security Institutions Change*. Sl.: Libra Advisory Group, 2009.

PIROZZI, Nicoletta – *Developing an EU strategy for Security Sector Reform*. [Em linha]. Brussels: European Security Review, n° 28, 2006. [Consult. 20/02/2010]. Disponível em: http://www.ssrnetwork.net/uploaded_files/3279.pdf

SEDRA, Mark – *Security Sector Reform 101: Understanding the Concept, Charting Trends and Identifying Challenges*. Waterloo: Centre for International Governance Innovation (CIGI), 2010.

TADESSE, Medhane – *The African Union and Security Sector Reform: A review of the Post-Conflict Reconstruction & Development (PCRD) Policy*. Addis Ababa: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010.

WULF, Herbert [et al.] – *Security Sector Reform*. Bonn: Bonn International Center for Conversion, Brief 15°, 2000. ISSN 0947-7322

Estratégias e documentos oficiais:

BALL, Nicole, BOUTA, Tsjear, GOOR, Lucas van de – *Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework*. [Em linha]. Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2003. [Consult. 05/03/2010]. Disponível em: http://www.clingendael.nl/publications/2003/20030800_cru_paper_ball.pdf

BALL, Nicole, SCHEYE, Eric, GOOR, Luc van de – *From Project to Program: Effective Programming for Security and Justice*. [Em linha]. Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2007. [Consult. 02/03/2010]. Disponível em: http://www.clingendael.nl/publications/2007/20071211_cru_occ_ball.pdf

BANCO MUNDIAL – *Toward a New Framework for Rapid Bank Response to Crises and Emergencies*. [Em linha]. S.l.: Banco Mundial, 2007. [Consult. 15/04/2010]. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1205169918173/Rapidresponseboardpaper.pdf>

BANCO MUNDIAL – *The World Bank Operations Manual OP*. [Em linha]. S.L.: Banco Mundial, 2007. [Consult. 15/04/2010]. Cap. 8.00 - *Rapid Response to Crises and Emergencies*. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/EntireOpManualExternal.pdf>

BANCO MUNDIAL – *Governance: The World Bank's Experience (Development in Practice)*. [Em linha] Washington D.C.: Banco Mundial, 1994. [Consult. 15/04/2010]. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1994/05/01/000009265_3970716142854/Rendered/PDF/multi0page.pdf

ESTADOS UNIDOS, U.S. Agency for International Development, Department of Defense, Department of State – *Security Sector Reform*. [Em linha]. Washington, DC: USAID, DOD, DOS, 2009. [Consult. 05/03/2010]. Disponível em: http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/SSR_JS_Mar2009.pdf

ESTADOS UNIDOS, Headquarters, Department of the Army – *Stability Operations*, FM 3-07. [Em linha]. S.l.: U.S. Army, 2008. [Consult. 05/03/2010]. Cap. 6 – Security Sector Reform. Disponível em: <http://usacac.army.mil/cac2/repository/FM307/FM3-07.pdf>

FOLKE BERNADOTTE ACADEMY – *Security Sector Reform: Assessment Framework*. [Em linha]. Stockolm: Folke Bernadotte Academy, 2010. [Consult. 10/05/2010]. Disponível em: <http://www.folkebernadotteacademy.se/Documents/SSR/SSR%20Assessment%20Framework.pdf>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Conselho de Segurança – *Statement by the President of the Security Council*. [Em linha]. S.l.: ONU, 2007. [Consult. 05/03/2010]. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/SSR%20SPRST20073.pdf>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento – *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*. [Em linha]. New York: Oxford University Press, 1990. [Consult. 05/03/2010]. Cap. 1 – Defining and measuring Human Development. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1990_en_chap1.pdf

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento - *Human Development Report 1994: New dimensions of human security*. [Em linha]. New York: Oxford University Press, 1994. [Consult. 05/03/2010]. Cap. 2 – New dimensions of human security. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_chap2.pdf

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Secretariado-Geral – *Report of the Panel on United Nations Peacekeeping Operations*. [Em linha]. S.l.: ONU, 2000. [Consult. 05/03/2010]. Disponível em: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Secretariado-Geral – *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*. [Em linha]. S.l.: ONU, 2008. [Consult. 05/03/2010]. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/216/06/PDF/N0821606.pdf?OpenElement>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Secretariado-Geral – *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*. [Em linha]. S.l.: ONU, 2004. [Consult. 10/05/2010]. Disponível em:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/29/PDF/N0439529.pdf?OpenElement>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, - *United Nations Charter*. [Em linha] São Francisco: ONU, 1945. [Consult. 10/05/2010]. Cap. 7 – Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – *DAC Statistical Reporting Directives*. [Em linha]. S.l.: OCDE, 2007. [Consult. 10/05/2010]. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/28/62/38429349.pdf>

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform*. [Em linha]. Paris: OCDE, 2007. [Consult. 10/02/2010]. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – *Security System Reform and Governance*. [Em linha] Paris: OCDE, 2005. [Consult. 05/03/2010]. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*. [Em linha]. Paris: OCDE, 2004. [Consult. 05/03/2010]. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/20/47/31642508.pdf>

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO - *The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*. [Em linha]. Paris: OECD, 2001. [Consult. 05/03/2010]. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf>

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – *Whole of Government Approaches to Fragile States*. [Em linha]. Paris: OECD, 2006. [Consult. 10/05/2010]. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf>

UNIÃO AFRICANA – *Report on the Elaboration of a Framework Document on Post Conflict Reconstruction and Development*. [Em linha]. Banjul: [s.n.], 2006. [Consultado em: 10/05/2010]. Disponível em:

<http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/2007/july/PCRD/Report%20on%20Post%20conflict%20reconstruction.pdf>

UNIÃO EUROPEIA, Comissão Europeia – *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*. [Em linha]. Brussels: [s.n.], 2006. [Consult. 05/03/2010]. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0253en01.pdf

UNIÃO EUROPEIA, Comissão Europeia e Conselho da União Europeia – *EU Concept for support to Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR)*. [Em linha]. Brussels: [s.n.], 2006. [Consult. 05/03/2010]. Disponível em: http://www.eplo.org/documents/EU_Joint_concept_DDR.pdf

UNIÃO EUROPEIA, Conselho da União Europeia – *Estratégia Europeia de Segurança*. [Em linha]. Brussels: [s.n.], 2003. [Consult. 10/05/2010]. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>

UNIÃO EUROPEIA, Conselho da União Europeia – *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*. [Em linha]. Brussels: [s.n.], 2005. [Consult. 05/03/2010]. Disponível em: http://www.eplo.org/documents/SSR_ESDP.pdf

UNIÃO EUROPEIA, Conselho da União Europeia – *EU Strategy to combat illicit accumulation and trafficking of SALW and their ammunition*. [Em linha]. Brussels: [s.n.]; 2006. [Consult. 10/05/2010]. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st05/st05319.en06.pdf>

REINO UNIDO, Department for International Development – *Security Sector Policy Brief*. [Em linha]. London: GFN-SSR, 2003. [Consult. 05/03/2010]. Disponível em: <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/security-sector-brief.pdf>

REINO UNIDO, Department for International Development – *Understanding and Supporting Security Sector Reform*. [Em linha]. London: DFID, 2002. [Consult. 05/03/2010]. Disponível em: http://www.ssrnetwork.net/uploaded_files/4033.pdf

REINO UNIDO, Ministry of Defense, Foreign and Commonwealth Office, Department for International Development – *GCPP SSR Strategy 2004-2005*. [Em linha]. London: GCPP, 2004. [Consult. 05/03/2010]. Disponível em: <http://www.gsdr.org/docs/open/CON10.pdf>

Livros:

CHANAA, Jane – *Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects*. New York: Oxford University Press Inc., 2002. 82 p. ISBN 0-19-851674-6

SCHNABEL, Albrecht, EHRHART, Hans-George, [eds.] – *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*. Tokyo: United Nations University Press, 2005. 329 p. ISBN 92-808-1109-6

ANEXOS

I. Lista de actividades classificada como ODA

Segundo as últimas directrizes aprovadas pelos membros do DAC em 2007, *Official Development Assistance*” (ODA) é definida como todos os fluxos para países e territórios na lista do DAC de Recipientes de ODA e para instituições multilaterais de desenvolvimento que sejam suportadas por agências oficiais, incluindo governos estatais e locais, ou agências executivas. Cada transacção tem:

- que ser administrada, tendo como objectivo principal a promoção do desenvolvimento económico e bem-estar dos países em vias de desenvolvimento;

- que ser concedida em carácter e incluir um elemento de empréstimo de pelo menos 25% (calculado a uma taxa de desconto de 10%).

Também em 2007, ocorreram as últimas actualizações das actividades de SSR que podem ser consideradas como ODA, englobando assim¹⁵³:

- Gestão da despesa de segurança

- Cooperação técnica concedida a governos para melhorarem a supervisão civil e controlo democrático da orçamentação, gestão, responsabilização e audição dos gastos de segurança, incluindo os orçamentos militares, como parte de um programa de gestão da despesa pública.

- Promoção do papel da sociedade civil no sistema de segurança

¹⁵³ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO – «Key Definitions - Security Expenditure». In *DAC Statistical Reporting Directives*, p.13-14.

- Assistência à sociedade civil visando o aumento da sua capacidade de escrutínio em relação ao sistema de segurança, de modo a que seja gerido de acordo com as normas democráticas e princípios de responsabilidade, transparência e *Good Governance*.

- Crianças-soldado

- Cooperação técnica concedida a governos e assistência a organizações da sociedade civil para apoiarem e aplicarem legislação, destinada a evitar o recrutamento de crianças-soldado.

- Reforma do Sector de Segurança

- Cooperação técnica concedida a parlamentos, ministérios governamentais, agências de aplicação da lei e magistratura, visando a assistência na revisão e reforma do sector de segurança, de modo a melhorar a governação democrática e o controlo civil.

- *Peacebuilding* civil, prevenção de conflitos e resolução de conflitos

- Apoio a actividades civis relacionadas com o *Peacebuilding* e prevenção e resolução de conflitos, incluindo desenvolvimento de capacidades, monitorização, diálogo e troca de informações.

- *Small Arms and Light Weapons* (SALW)

- Cooperação técnica para controlar, evitar e/ou reduzir a proliferação de SALW, englobando o desenvolvimento de leis, regulações e procedimentos administrativos para o controlo e redução da proliferação de armas; o desenvolvimento de estruturas institucionais de orientação de políticas, pesquisa e monitorização; campanhas públicas de consciencialização relativamente a SALW; promoção de cooperação e troca de informação a nível regional quanto a programas de SALW; recolha e destruição de armas.

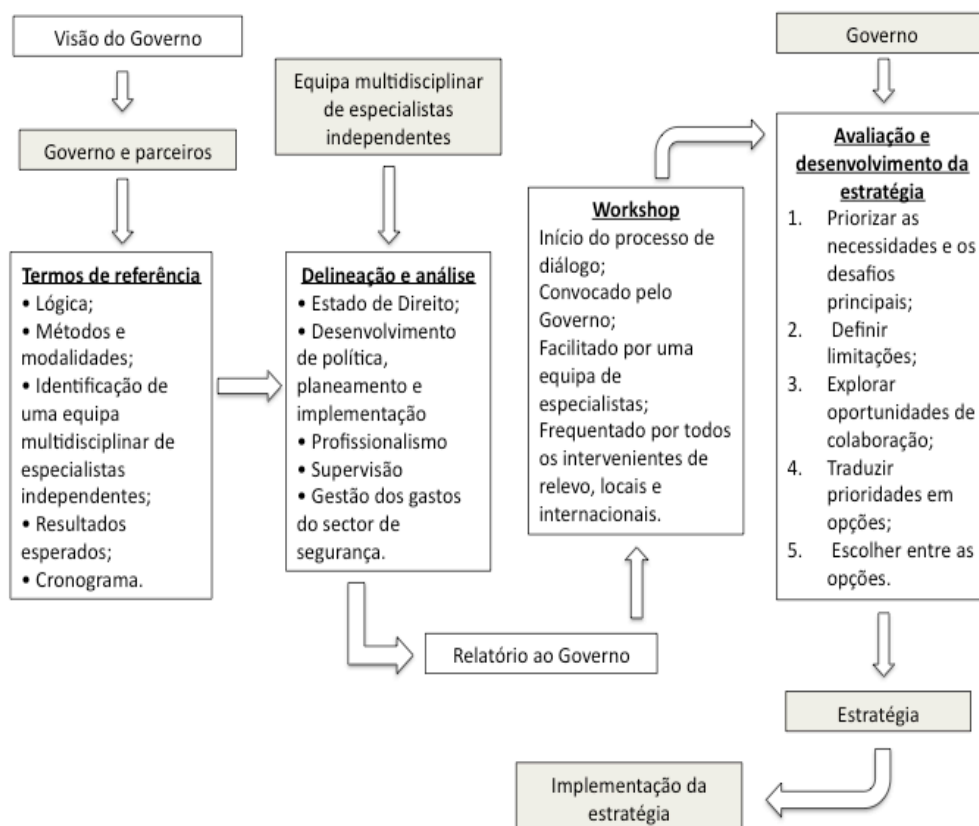
Por outro lado, não é permitido quantificar como ODA, qualquer tipo de apoio directo que fortaleça ou reforce as forças armadas do país em questão e/ou lhes proporcione uma capacidade de combate acrescida. Nesse sentido, encontra-se também excluído qualquer treino de subversão, repressão política, recolha de *intelligence* ou até mesmo contra-terrorismo, às forças locais.

Tal classificação é de particular relevância para o tópico de RSS, pela constante vontade política das nação mais desenvolvidas em inscrever programas de segurança – como assistência militar ou apoio material ao combate contra movimentos terroristas –, como ODA, de modo a escapar ao escrutínio público quanto ao estabelecimento desses mesmos laços. Apesar dos actuais critérios mais restritivos, a tendência referida ainda é uma realidade.

II. Exemplos de propostas programáticas de RSS

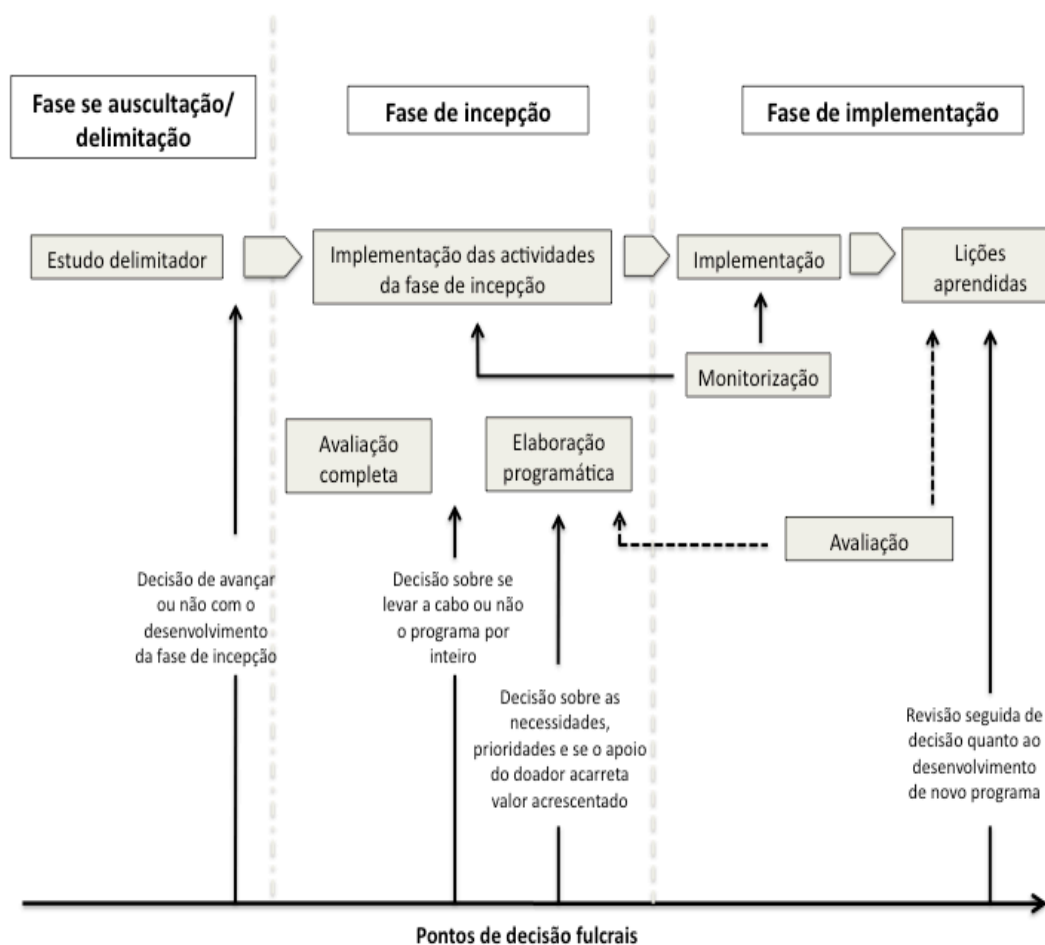
Entre as diversas abordagens existentes, optou-se por recorrer a duas que permitem exemplificar uma esquematização possível dos esforços de planeamento e construção de um programa de RSS.

Visando reforçar a *Democratic Governance* do sector de segurança, o Instituto Clingendael produziu em 2003 para o Ministério dos Negócios Estrangeiros holandês um quadro institucional operativo dos esforços governamentais a levar a cabo. Foca-se assim mais em garantir uma abordagem holística por parte do actor doador em causa, do que propriamente sequenciar as diversas fases de uma eventual missão de RSS.¹⁵⁴



¹⁵⁴ BALL, Nicole, BOUTA, Tsjeard, GOOR, Lucas van de – *Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework*, p.13.

A OCDE, por sua vez, sintetiza as suas propostas através de três fases distintas, procurando assim proporcionar uma abordagem programática, que reflecta um modelo de um programa de assistência externa de RSS, a ser utilizado pela organização¹⁵⁵



¹⁵⁵ ECONÓMICO, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento – «Principles of Security Sector Reform». In *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform*. Paris: OCDE, 2007, p.24, 5.